

## **LA COMISION ANTICORRUPCION LA COMISION DE CONTROL CIVICO CONTRA LA CORRUPCION**

Los acontecimientos del 5 y 6 de febrero de 1997, que culminaron con la destitución del gobierno de Abdalá Bucaram, pusieron de manifiesto la reacción ciudadana contra un régimen que, en unos cuantos meses, exhibió niveles extremos de autoritarismo, codicia y corrupción.

Fue en este contexto histórico, de activa participación ciudadana y en el cual múltiples organizaciones sociales plantearon una radical depuración de la política y de la gestión pública del país, que el Presidente Interino de la República, acogiendo demandas de distintos sectores sociales, creó la Comisión Anticorrupción mediante Decreto Ejecutivo 107-A del 4 de marzo de dicho año.

Las facultades de investigación y de coordinación de la Comisión fueron ampliadas posteriormente, a través del Decreto Ejecutivo 506, del 31 de julio del citado año, que le otorga, además, atribuciones para dirigir actividades de prevención de la corrupción.

En su sesión del 30 de abril de 1998, la Asamblea Constituyente reconoció, en la nueva Carta Constitucional, la existencia de la Comisión bajo la denominación de Comisión de Control Cívico de la Corrupción como persona jurídica de derecho público, con autonomía e independencia económica, política y administrativa, que en representación de la ciudadanía recepta denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos en el sector público, para investigarlos y promover su prevención, juzgamiento y sanción.

La nueva Constitución incorpora importantes reformas tendientes a prevenir y sancionar actos de corrupción. Algunas de ellas formaron parte de la propuesta de Reformas presentada por la Comisión a la Asamblea Constituyente, las cuales serán reseñadas más adelante.

Las investigaciones realizadas por la Comisión se han efectuado en el marco de la absoluta independencia política y del rigor técnico y jurídico postulados, como el sustento ético de su representatividad y acción, desde que asumió sus responsabilidades.

A partir de su creación, la Comisión ha recibido más de 650 denuncias. Luego de investigaciones directamente realizadas, ha remitido al Poder Jurisdiccional 26 expedientes, 34 al Ministerio Fiscal y 10 al H. Congreso Nacional.

*Se encuentra investigando 60 denuncias, ha calificado para conocimiento del Pleno 50, tiene en proceso de calificación 25 y en análisis 85. Ha investigado y archivado, por no ser de su competencia o por falta de mérito y descargos de los denunciados, 360 expedientes.*

*Pero cabe resaltar que, en los otros procesos de investigación, ha solicitado información a las entidades involucradas en las denuncias en 180 casos y, dentro de éstos, espera respuestas de más de 70 instituciones públicas.*

*La Comisión ha debido enfrentar y enfrenta serias dificultades en la obtención de la información solicitada a diversas instituciones para investigar las denuncias recibidas. Le ha sido difícil, también, obtener adecuada respuesta a sus requerimientos sobre el avance de las investigaciones que internamente debían realizar las autoridades respectivas.*

*La situación mencionada da cuenta de las complejidades propias del tipo de investigación que se realiza y, por otro lado, de la desidia o complicidad de quienes tienen la obligación de actuar en la indagación de los casos, determinación de responsabilidades e imposición de sanciones.*

*La formulación de un Plan de Prevención de la Corrupción ha sido otro de los particulares empeños de la Comisión. Sus objetivos centrales son, por un lado, contribuir al fortalecimiento de una nueva ética política y ciudadana que combata la corrupción, afiance el ordenamiento jurídico, el sistema democrático y fomente la transparencia y probidad en la gestión pública y privada, en cuanto a sus relaciones con la administración pública.*

*Por otro lado, se orientan a estimular la participación y acción ciudadanas en contra de la corrupción a partir de la información sobre sus deberes y derechos y de la promoción de actividades de prevención con organizaciones sociales altamente representativas.*

*Las principales líneas de trabajo identificadas y que se impulsan al respecto son:*

- a) Reformas Constitucionales con el fin de que la Asamblea Constituyente incorpore normas básicas para luchar contra la corrupción y establezca el sustento legal que dé continuidad y fortalezca el funcionamiento de la Comisión;*
- b) Agenda Nacional Anticorrupción como un proyecto de consulta a distintos actores sociales para establecer compromisos y acuerdos sobre políticas, reformas legales y proyectos de prevención y lucha contra la corrupción;*
- c) Campaña de Formación Ciudadana contra la Corrupción que se está realizando con el apoyo de la Asociación Ecuatoriana de Agencias de*

*Publicidad, las Asociaciones Nacionales de Prensa, Radio y Televisión, empresa privada y organizaciones sociales;*

- d) Programa de Educación contra la Corrupción que promoverá, junto con importantes actores sociales, el desarrollo de contenidos sobre la naturaleza y efectos de la corrupción para consolidar valores éticos y cívicos en los sistemas de enseñanza formal y no-formal y en el ámbito de la educación masiva.*
- e) Red Cívica contra la Corrupción cuya conformación se la impulsa para fortalecer la capacidad de acción y expresión de los ecuatorianos en la identificación de soluciones concretas y sostenidas para combatir la corrupción.*
- f) Investigación académica aplicada y técnico-operativa, que se promoverá con centros especializados, para ampliar el conocimiento sobre áreas de corrupción y, sobre todo, como un recurso para la formulación de propuestas de modernización y moralización de la administración pública.*

*Múltiples y públicas han sido las dificultades que la Comisión ha debido enfrentar en el cumplimiento de sus responsabilidades. Ellas han evidenciado la magnitud de la tarea que todos los ecuatorianos debemos emprender y el carácter de mediano y largo plazo que deben tener los esfuerzos que se realicen para lograr resultados concretos y de real repercusión en el combate contra la corrupción.*

*El compromiso y permanente respaldo ciudadano merece ser particularmente reconocido: consolida los objetivos de la Comisión, impulsa la dedicación de sus miembros para un cabal cumplimiento de sus responsabilidades y confirma una visión positiva del futuro del país.*

*En este contexto, se destaca, además, el apoyo de muchas organizaciones e instituciones, entre las cuales merece singular mención el brindado por las autoridades del Banco Central del Ecuador que ha permitido que la Comisión cuente con las condiciones básicas para su funcionamiento.*

*Como entidad de derecho público, en el marco de la nueva Constitución, la Comisión cuenta con una base legal que respalda, en nivel superior, sus atribuciones de representación ciudadana. Este será, también, el nuevo marco en el que la Comisión rinda cuentas a una ciudadanía ávida de iniciativas concretas y perdurables, de instancias cuyo funcionamiento deje ser tributario de prácticas burocráticas y restablezca la confianza en nuestras posibilidades como país.*

*Por ello, fortalecer su capacidad de propuesta y convocatoria para que el país identifique efectivos y democráticos mecanismos de participación y lucha contra la corrupción, es y debe ser la principal política de acción de la Comisión. Sólo en este entendido su esfuerzo tendrá la legitimidad y la riqueza de una auténtica*

*causa nacional y le será posible juzgar, renovar y preservar su trabajo y su plural representatividad.*

***Dr. Ramiro Larrea Santos***  
***Presidente***

***MIEMBROS:***

*Dr. Marcelo Merlo Jaramillo*  
*Presidente Alterno*

*Dra. Miryam Garcés Dávila*

*Ing. Roberto Aspiazu Estrada*

*Dr. Simón Espinoza Cordero*

*Dr. Enrique Galarza Alarcón*

*Dr. Medardo Mora Solórzono*

*Dr. Xavier Zavala Egas*

*Director Ejecutivo:*            *Econ. Pedro Votruba*

# HACIA UNA AGENDA NACIONAL ANTICORRUPCION (ANAC)\*

## 1. INTRODUCCION

Múltiples actos de corrupción en la gestión de recursos públicos, cuya frecuencia se ha acrecentado en los últimos años, han conmocionado la conciencia cívica de los ecuatorianos. Hechos que han sido materia de denuncia e investigación en el pasado reciente y ciertas prácticas que, aunque difundidas, no han merecido frontal censura, ilustran el carácter cada vez más generalizado de la Corrupción y demuestran que ésta alcanza características de “sistema” en el contexto de la sociedad nacional.

Las “recuperaciones” por inversiones o favores realizados a quienes detentan o logran captar la administración de recursos públicos; el “reconocimiento” a quienes desde la discrecionalidad de su poder reparten o arreglan beneficios para particulares; las “cuotas de poder” o de “participación” reivindicadas o concedidas en el ámbito político; el “autoritarismo” en la toma de decisiones y las “recompensas”, reputadas como legítimas, por el cumplimiento de servicios y responsabilidades públicas, constituyen manifestaciones casi cotidianas y propias de distintas esferas de la administración pública.

Es en este marco que ha ido generalizándose la percepción de que la administración del Estado, las formas de captarla y las de ejercerla, responden invariablemente en el Ecuador de estos últimos años, a una **lógica de aprovechamiento personal o de grupo** y la percepción de la validez y utilidad de tal lógica ha ido, por otro lado y con distinta intensidad, penetrando nuestras instituciones políticas, legales y públicas.

La crisis institucional y política del país se debe en gran medida a la forma cómo la Corrupción ha menoscabado la eficiencia y credibilidad de tales esferas y, aún más, a cómo ha ido **determinando el tipo de relación entre la Ciudadanía y el Estado y condicionando su participación y prácticas políticas, la administración de justicia, el desempeño de autoridades y servidores públicos y, en última instancia, los mecanismos de acceso a bienes, recursos, servicios públicos y posibilidades expresión de nuevos intereses.**

Por otro lado, la capacidad de influir en el carácter de la legislación, de manipular el dictamen de los Organos de Control y de Justicia, como prácticas de poder de individuos o grupos con notorio control de ámbitos políticos, económicos o administrativos, y el silencio o colaboración de servidores públicos que, por temor u opción, han declinado sus compromisos cívicos, ha dado lugar a prácticas adversas a la institucionalidad y al interés común y ha ido **consolidando la**

---

\* COMISION ANTICORRUPCION, FTH, 06-98.

**impunidad** como la manifestación más extrema de la relatividad con la que se ejerce el control sobre los bienes y recursos públicos.

En algunos de los casos más sonados, las investigaciones y los procesos legales para el establecimiento de responsabilidades e imposición de sanciones no han guardado relación con una cabal y eficaz aplicación de procedimientos que garanticen rigor y celeridad en la determinación de responsabilidades, en la detención de los autores de actos de corrupción y en el resarcimiento al Estado de los bienes o recursos con los que hubiese sido perjudicado.

La situación descrita ha generado en la ciudadanía un creciente escepticismo sobre el sentido mismo de sus instituciones y, en no pocos sectores, una grave aceptación de que la Corrupción es un problema insuperable, incluso de raíz cultural e histórica, y que es el único recurso eficiente de los acuerdos políticos y de la funcionalidad administrativa de nuestro Estado.

Sin embargo, en el contexto más amplio de la sociedad ecuatoriana se afirma, cada día más, la voluntad y expresión ciudadanas –postuladas, sobre todo, por los medios de comunicación y por la acción de organizaciones sociales- de combatir la Corrupción a través de una oportuna y recta aplicación de mecanismos de prevención, contraloría social, investigación y, fundamentalmente, de la aplicación de la legislación existente y de la correcta administración de justicia.

La frecuencia, magnitud y nivel de los actos de corrupción demuestran que en el país ésta no se reduce a una casuística limitada al ámbito de la moral y ética personales, malformadas o torcidas ante circunstancias u oportunidades inesperadas. Es, y es necesario reconocerlo, un sistema que ha ido enervando todos los campos de interacción entre el Estado, el sector empresarial privado, la ciudadanía en general y, también, las relaciones entre instituciones públicas cuando agentes públicos o particulares, con poder de decisión sobre la distribución de recursos, intermedian la distribución de éstos desde el poder central hacia instancias de administración descentralizada o dependencias estatales, coyuntural o estructuralmente débiles.

Al calificarlo como sistema, obviamente nos referimos a uno de carácter no-formal y paralelo, cuyas finalidades e interacciones están claras al igual que sus mecanismos de regulación y que regenera sus condiciones de existencia e, incluso, considera y calcula sus posibilidades en el marco de las leyes y prácticas vigentes.

Es, por tanto, manifiesta la convivencia entre una “cultura del aprovechamiento personal”, en cuyo espacio los actos lesivos al Estado y a la sociedad se legitiman y extienden, y una cada vez mayor conciencia y creciente rechazo ciudadanos en contra de tales criterios y prácticas.

Los efectos que la Corrupción causa a la estructura institucional y democrática del país son sumamente graves, pues ésta actúa en las esferas políticas, legislativas, económicas, administrativas, fiscales, judiciales y en la prestación de servicios.

Supone, en todos los casos, un mayor deterioro de valores éticos y cívicos, una restricción del ejercicio de deberes y derechos ciudadanos y establece cada vez más inequitativas y excluyentes condiciones de acceso de la ciudadanía a bienes y servicios públicos. Las ventajas ilícitas e ilegítimas que crea para ciertas personas u organizaciones distorsionan severamente las prioridades de desarrollo nacional y revierten las posibilidades de lograrlo.

Las estimaciones que se realizan acerca del costo de la corrupción, aún someras por las dificultades que implican, arrojan cifras alarmantes. Sólo en evasión tributaria, contrabando y comisiones obtenidas en contratación pública, éste podría estar en el orden de, por lo menos, \$ 2.000 millones de dólares anuales.

El Centro Andino de Acción Popular (CAAP) estimó, en 1993, que el 1,1% del PIB se desvió de los gastos públicos originalmente planificados y que, por evasión tributaria, había representado en dicho año el 6.4 % del PIB.<sup>1</sup> La suma de éstas dos referencias, representaría el 7,5 % del PIB que, a su vez, significaría en la actualidad alrededor de \$1.500 millones de dólares.

No obstante, desde 1993 a la fecha los casos de corrupción en aduanas, contratación pública y uso de Gastos Reservados demuestran fehacientemente que el volumen de los ilícitos es cada vez mayor y más diversos son los mecanismos para cometerlos.

Una reciente publicación del Centro de Estudios y Análisis relievra el desmesurado incremento producido en las importaciones exoneradas de impuestos. De acuerdo a ésta información, para 1997, éstas habrían alcanzado la suma de \$ 1.500 millones de dólares que representaba el 36% de las importaciones totales y habrían generado una subestimación de los ingresos arancelarios del orden de más de \$120 millones de dólares. Este incremento "podría haber obedecido al deliberado propósito de generar excedentes en este rubro para aumentar la partida de erogaciones globales o caja chica de la Presidencia de la República" (n.n.) a cargo, entonces, de Abdalá Bucaram.<sup>2</sup>

Lo señalado pone en evidencia, únicamente, la aplicación cada vez mayor de un mecanismo que, de manera frecuentemente comprobada, respalda y motiva falsas declaraciones aduaneras. No indica ni permite apreciar, sin embargo, el volumen de ilícitos aduaneros en su totalidad.

El costo de la corrupción, por otro lado, se incrementaría de llegar a estimarse el costo que tienen otras formas de corrupción como la mala utilización de recursos

---

<sup>1</sup> Milton Maya, Ecuador Debate, # 33, 1994, CAAP, Quito.

<sup>2</sup> Boletín # 251, CEA, Quito.

públicos, la inoperancia administrativa y el costo que implica para los usuarios el pago de “coimas” como gratificaciones o propinas para acceder u obtener determinados servicios públicos o para eludir la cancelación de valores u obligaciones establecidos por Ley.

La estimación realizada demuestra que un radical control de la corrupción permitiría que Ecuador en cerca de 5 años cancele la totalidad de su actual deuda externa o no requiera de endeudamiento adicional para reactivar su economía con inversiones públicas anuales nunca pensadas para programas de desarrollo.

Con tales sumas Ecuador podría construir en un año aproximadamente 10.000 kilómetros de carreteras de primer orden o rehabilitar y ampliar la totalidad de su infraestructura educativa o de salud. Sería posible financiar, en menos de dos años, el costo total de 1'200.000 unidades de vivienda que es el déficit habitacional que tiene el país o, para ejemplificarlo mejor, 1'600.000 familias de las que forman parte los 8'000.000 de ecuatorianos que viven en situación de extrema pobreza, podrían recibir créditos subvencionados para programas productivos de mediano plazo que les generarían ingresos jamás imaginados y, por primera vez, condiciones de vida medianamente aceptables.

Identificar a la corrupción como un sistema, nos remite a establecer su complejidad y **la naturaleza de largo plazo y de necesaria concertación nacional que tiene y debe tener la lucha para contrarrestarla.**

Distintos sectores ciudadanos se esfuerzan por impulsar nuevos esquemas de ejercicio de la política, de gestión pública, de administración de justicia y de dignidad nacionales que introduzcan definitivamente cambios en las posibilidades y acciones de desarrollo que el país reclama e inscriben, en ese contexto, la lucha contra la corrupción en un lugar de especial relevancia.

Convertido en un tema recurrente del discurso político electoral, falta de credibilidad e interés, y en un planteamiento serio –aunque a veces desencantado– de importantes sectores ciudadanos, el combate contra la corrupción requiere de mecanismos que enmarquen el tema en el nivel de consistencia y efectividad que el país necesita. Estos deberán contribuir a orientar los enfoques y la naturaleza de las acciones, dotándoles de una visión estratégica y concertada para el corto, mediano y largo plazo.

La lucha contra la corrupción no puede limitarse ni a la investigación de casos ni a una dispersión de acciones de irregular impacto ni, menos en el momento actual, a visiones generales sobre la gravedad del problema.

Por el contrario, es imperioso desarrollar un conjunto de propuestas de soluciones concretas y viables que establezca objetivos eficaces, verificables y, sobre todo, intregadores de la iniciativa de representativos sectores y actores sociales.

Elevar la prevención y el combate contra la corrupción al nivel de una auténtica Política de Estado y de Políticas de Acción específicas, preservando en esa medida el adecuado tratamiento del tema y los reales intereses del país, **exige impulsar, por tanto, un diálogo con instancias de alta representatividad y confiabilidad ciudadanas para establecer Acuerdos sobre propuestas concretas que orienten tales políticas, comprometan la participación de éstas en su cumplimiento e interpielen, desde ésta esfera, las relaciones entre la administración pública, el sector privado y la población en general.**

Es decir, se trata de construir o elaborar una Agenda para prevenir y controlar la corrupción. A partir de ella será posible promover acciones concertadas a distinto nivel y emplazar muchos de sus objetivos y contenidos en agendas de trabajo propias de diferentes instancias sociales.

Con el propósito de que el diálogo que se promueve, a más de amplio, sea eficiente, la Comisión ha elaborado una Agenda temática que se presenta en las páginas siguientes y que responde, únicamente, al interés de abrir el debate y concentrar, en temas prioritarios, las propuestas y acciones que se postulen.

Está por demás precisar que la Agenda Nacional Anticorrupción (ANAC), denominación dada al referido proyecto, no se reduce de ninguna manera, a ser un documento institucional destinado a eventuales lecturas por parte de instancias interesadas.

Ante todo, pretende ser un **proceso de consultas y acuerdos** y, en esa dimensión, un **proyecto** cuya gestión consistirá justamente en promover tales consultas, en generar debates, recoger iniciativas concensuadas y establecer responsabilidades compartidas. Se trata, por tanto, de un proceso abierto cuyos resultados se irán escalonando y juzgando en el tiempo.

La iniciativa que la Comisión asume para propiciar la formulación de la Agenda propuesta, se sustenta en las siguientes razones:

- Su origen, la representatividad que mantiene y la naturaleza de sus responsabilidades que contribuyen a asegurar un manejo no político ni coyuntural del tema.
- Esta iniciativa, que refrendará su capacidad de convocatoria e interlocución con las más diversas y representativas entidades públicas y privadas del país y del exterior, apunta a establecer nuevos –y, en lo posible, novedosos– mecanismos que refuercen su condición de instancia de representación ciudadana.
- La ANAC, desde su óptica específica, necesariamente abordará la consolidación de nuevos espacios de ejercicio de derechos ciudadanos. Su formulación y los contenidos que se establezcan fundamentarán, en gran medida, el conjunto de proyectos previstos en el Plan de Prevención de la

Corrupción y orientarán, particularmente, las acciones de la Red Cívica contra la Corrupción.

## 2. NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AGENDA NACIONAL ANTICORRUPCION

Como se mencionó, desde diferentes sectores y organizaciones sociales se han formulado –y se formulan- planteamientos y propuestas que apuntan a identificar los principales “frentes de trabajo” para contrarrestar las causas y efectos de la corrupción. Entre otros aspectos, estos planteamientos abordan lo siguiente:

- La introducción de reformas legales, a distinto nivel, encaminadas a perfeccionar el marco jurídico para investigar y juzgar los casos de corrupción.
- La modernización y moralización de los mecanismos de administración pública.
- El fortalecimiento institucional, independencia e idoneidad, de los órganos de control y de administración de justicia.
- La ampliación de las esferas de investigación de actos irregulares o corruptos, el rigor y la oportunidad con los que se realicen tales investigaciones y el seguimiento de los procesos hasta concluir con la imposición de sanciones a los responsables.
- La educación en la práctica de valores éticos y cívicos como premisa para nuevos comportamientos ciudadanos en el mediano y largo plazo.
- La formación cívica de la ciudadanía como base para una participación más informada y activa en la lucha contra la corrupción, concretada en actitudes y mecanismos de **Contraloría Social**.

Si bien las coincidencias existentes son importantes, es necesario destacar que los niveles de concreción, los enfoques y, quizá, los propósitos de los planteamientos y propuestas requieren de análisis más estructurados y amplios y de un esfuerzo especial para integrarlos.

Los objetivos de la ANAC se inscriben en ésta finalidad y son, por tanto, los siguientes:

- Reunir planteamientos de distintos sectores, a través de instituciones y organizaciones sociales que los representen, para generar un Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción que señale contenidos posibles y viables a la política de Estado y a las sectoriales que en éste ámbito se postulen.
- Centrar el tema de la lucha contra la corrupción en objetivos y metas relevantes y operativas que den eficacia a los distintos aportes.
- Reunir propuestas y proyectos concretos que le otorguen una dimensión práctica en el corto plazo y sostenibilidad en el mediano y largo plazo.
- Desarrollar una metodología que integre a distintos actores en la discusión y ejecución de propuestas y proyectos de prevención y lucha contra la corrupción.
- Estimular actitudes e impulsar mecanismos de Contraloría Social como una esfera específica de ejercicio de los deberes y derechos ciudadanos y como el recurso para desinstitucionalizar las iniciativas de combate a la corrupción.
- Identificar fuentes y condiciones de apoyo, nacionales e internacionales, y nuevos mecanismos para la ejecución de los proyectos que se estimen prioritarios.

### **3. ALGUNOS REFERENTES BASICOS PARA LA FORMULACION DE LA ANAC**

Un aspecto ineludible para emprender el proyecto y establecer los primeros acuerdos, es el relacionado con los referentes conceptuales que sustentan los objetivos mencionados y que, en general, deberían guiar y prefigurar el alcance de la Agenda.

Creemos que aquellos deberán, en primer lugar, estar vinculados con la necesidad de plantear la lucha contra la corrupción como un **espacio de creación de nuevos derechos ciudadanos, de mecanismos de acceso más equitativos a los bienes, recursos y servicios del Estado y de información, definición de normas y procedimientos de control de la gestión pública.**

La persistencia de un sistema social y económico que excluye de sus beneficios a la mayor parte de su población, confinándola a precarios niveles de integración y a una participación democrática meramente formal es, finalmente, un hecho de corrupción y está en la base de todas sus manifestaciones.

El control de las esferas de decisión se lo ejerce anteponiendo prácticas de exclusión, personal y ciudadana, de la más diversa índole y nivel. El ejercicio del poder, en cualquiera de sus ámbitos y expresiones, se ha convertido, por tanto, en una práctica cada vez más discrecional y personalista.

Este es el contexto real que genera y fomenta corrupción. En él se diseñan y aplican esquemas informales para penetrarlo y acceder a beneficios, de distinta naturaleza y nivel, que el ordenamiento "formal" postula, pero no otorga en igualdad de condiciones. Es, también, el ámbito en el cual se toman decisiones que facilitan o reproducen las condiciones de ampliación y concentración de ventajas para determinados grupos o sectores de influencia

Desde las relaciones jurídicas, políticas y económicas hasta los aspectos cotidianos de las relaciones con agentes públicos supeditan, en general, la posibilidad de los ciudadanos para ejercer sus derechos como personas y como destinatarios de un ordenamiento social, supuestamente, orientado al bien público. Y, como lo dijéramos, ésta situación afecta, también, las relaciones entre instituciones del propio Estado.

**Así, el autoritarismo como estructura y el abuso de autoridad, como visión y práctica del poder, con carácter realmente idiosincrático, son renuentes a la rendición de cuentas** cuando se busca que ésta rebase los aspectos formales y contables y llegue a juzgar la eficiencia y calidad de la gestión pública frente al bien común y, sobre todo, el campo de su ética.

Por lo mencionado, nos parece muy importante plantear la lucha contra la corrupción, también, como un **espacio de formación de ciudadanía que fomente la consolidación de valores y prácticas, sociales e individuales, tendientes a combatir y sancionar la corrupción y, ante todo, a fortalecer la democracia y, en ello, la dignidad nacional y ciudadana.**

La formulación de la ANAC, por tanto, debería partir del reconocimiento de que ella debe constituir un **punto de encuentro y partida de una visión mucho más ciudadana de la lucha contra la corrupción** y, además, un espacio en el que se reflexione y proponga **una nueva visión de país en cuanto a sus prácticas políticas, jurídicas, de gestión pública y de participación de la ciudadanía.**

Si bien el combate a la corrupción no agota el ámbito de la "Construcción de Ciudadanía" no puede, tampoco, ser pensado al margen de tal contexto. Es, por tanto, un **esfuerzo predominantemente político**, en el sentido genuino y positivo del término, y es esa dimensión la que debe privilegiarse desde las instancias que pueden intervenir y orientar tales procesos.

La prevalente dimensión política del combate contra la corrupción, radica justamente en extender el horizonte de la rendición de cuentas y en pensarla como un recurso de ciudadanía. Su organización misma y sus mecanismos no deberían, por tanto, ni delegarse ni supeditarse a las capacidades técnicas o administrativas de las instituciones de control, sino fortalecerse, más bien, en la multiplicación de iniciativas y en impulsar procesos que motiven y oriente la participación ciudadana.

Otro punto de partida, es la imperiosa necesidad nacional de desarrollar un conjunto de **propuestas de medidas concretas** que sin perder de vista las características y complejidades del proceso de lucha contra la corrupción, establezca, como lo mencionáramos, **objetivos, metas y mecanismos viables, eficaces y evaluables** en el corto y mediano plazo, sobre todo.

Es claro que según los referentes que se compartan acerca del asunto, se producirán o no coincidencias en cuanto a la naturaleza y alcance de los planteamientos que se formulen, al carácter mismo de proceso y, obviamente, al tipo de acciones que se identifiquen como necesarias.

Creemos, sin embargo, que lo enunciado señala espacios que otorgan sentido, estructura, campos de acción y reflexión, propósito y futuro a los esfuerzos que se hagan y, creemos, que constituirá un primer punto de confluencia entre los actores que se vinculen a la elaboración de la ANAC.

#### **4. LOS CASOS FRECUENTES DE CORRUPCION Y SUS ACTORES**

El problema de la corrupción no es privativo del sector público, atañe también al sector privado y no exclusivamente en las relaciones que establece con la Administración Pública. Múltiples hechos que se producen en las relaciones del sector empresarial privado con la ciudadanía en general o con usuarios específicos dan cuenta, también, de la existencia de prácticas de abuso y corrupción.

Sin embargo, la compleja trama de corrupción que afecta al país y el objetivo de impulsar acciones eficaces para combatirla, exigen una demarcación de los campos de acción y una selección de los frentes específicos de trabajo.

Desde ésta perspectiva, la Comisión considera necesario concentrar su atención en la esfera de la administración pública e identificar en ella tipos de actos de corrupción, sus principales actores y, como se verá en los numerales siguientes,

señalar los frentes de gestión críticos para delinear el objeto de la reflexión y de las propuestas específicas y de carácter amplio que se busca impulsar.

El aserto de que, en general, los distintos tipos y actos de corrupción se producen siempre en el marco del ejercicio de relaciones de poder en las que, aún a nivel de relaciones entre particulares, se condiciona el acceso a bienes o servicios mediante la exigencia u otorgamiento de beneficios ilícitos, resulta incontestable cuando se analiza el funcionamiento del **sector público**.

La Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita por los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, en Caracas en marzo de 1996 y ratificada por el Gobierno del Ecuador, establece los siguientes actos de corrupción en el Artículo VI que citamos a continuación con subrayados nuestros:

- a) **El requerimiento o aceptación**, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.
- b) **El ofrecimiento u otorgamiento**, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.
- c) **La realización u omisión**, por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de **cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o un tercero.**
- d) **El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes** provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.
- e) La participación como **autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos** a los que se refiere el presente artículo.

Conviene, por otro lado, mencionar los actos de corrupción que en el manejo de recursos públicos ocurren con mayor frecuencia en nuestro país y que están contemplados en la legislación ecuatoriana:

- **Peculado:** abuso de fondos públicos y de información para provecho económico propio.
- **Peculado Impropio:** abuso de fondos públicos para beneficio de terceros.
- **Concusión:** exigencia de dádivas o “comisiones” por servicios o contratos públicos.
- **Cohecho:** aceptación de dádivas o “comisiones” por servicios o contratos públicos.
- **Enriquecimiento Ilícito:** incremento injustificado del patrimonio de autoridades y funcionarios públicos.
- **Colusión:** acuerdo para perjudicar a terceros.
- **Defraudación Fiscal y Aduanera.**
- **Usurpación de funciones:** ejercicio de atribuciones no asignadas formalmente.
- **Abuso de autoridad:** aplicado al manejo de recursos públicos humanos, materiales, económicos y tecnológicos.

Sin embargo, la legislación establece una tipificación mucho más amplia de delitos concurrentes cuya mención nos parece innecesaria; pues si bien la corrupción es un delito, es claro que no todos los delitos son de corrupción.

El carácter y grado de intervención de los actores en el cometimiento de actos de corrupción es variable y difícil de determinar. En ellos, la gama de responsabilidad de las partes va desde la autoría del ilícito, la complicidad en él, hasta su encubrimiento o aceptación pasiva de éste.

Con el mismo propósito de orientar las propuestas de la Agenda, creemos oportuno señalar, también, los principales responsables de actos de corrupción o aquellas instancias que se encuentran en posiciones especialmente proclives para su cometimiento:

- a) **Mandatarios, funcionarios, empleados o trabajadores del sector público**, agentes públicos en general, que tienen acceso a información privilegiada y capacidad de decidir sobre la administración de recursos, servicios públicos o tramitación de asuntos, a distinto nivel y para distintos fines, y que condicionan su gestión –directa o indirectamente- a la obtención de beneficios para sí o terceros.
- b) **Particulares o personas jurídicas del sector privado, nacionales o extranjeras**, que requieren atención en distintos trámites propios de su relación con el sector público o que recaban de éste bienes y servicios o que establecen con el Estado -a distinto nivel- relaciones de finalidad económica y que para su obtención, presente o futura, acceden a otorgar beneficios a Agentes Públicos o promueven su entrega como forma para garantizar sus intereses.
- c) **Agentes públicos o personas particulares** con poder de intervención en las decisiones sobre la distribución de recursos públicos que intermedian o “tramitan”, a cambio de beneficios par sí, la distribución de éstos hacia instancias descentralizadas o instituciones.
- d) **Mandatarios, funcionarios, organizaciones políticas y sociales o personas particulares**, en representación de éstos, que comprometen el acceso privilegiado de empresas privadas, sectores comunitarios o personas naturales, a bienes y servicios públicos a cambio de beneficios de carácter político o administrativo.

## 5. FRENTES CRITICOS DE GESTION PUBLICA:

En los últimos años se ha podido identificar, con relativa facilidad dada la recurrencia de casos de corrupción, la existencia de frentes de gestión pública endémicos en cuanto a riesgos y casos de corrupción se refiere o, cuando menos, altamente vulnerables.

Delimitar el problema y concentrarse en tales frentes representa, por tanto, un primer objetivo práctico para proponer algunas medidas que, estimamos, podrían tener un importante efecto disuasivo para aquellas prácticas de corrupción que ocasionan los más costosos perjuicios al desarrollo e institucionalidad nacionales.

Esta opción no intenta reducir la complejidad del problema ni desconocer otros ámbitos en los que éste se manifiesta. Incluso algunas prácticas cotidianas, ampliamente difundidas, suponen perjuicios al interés público y preservan cierta

actitud indolente de los ciudadanos frente a éste. Por ello aspiramos a que, en el proceso de formulación de la ANAC, éstos vayan siendo identificados, jerarquizados y den lugar a intervenciones concertadas.

Por otro lado, las propuestas que se formulan no son ni completas ni definitivas, pues justamente se pretende que su pertinencia sea juzgada en el transcurso de las consultas y que su contenido final, para aquellas que concitan acuerdo, sea el resultado de tal proceso.

Las limitaciones que, en general, se observen en cuanto a la selección de frentes de intervención, no responden sólo al carácter de documento de trabajo o agenda para las reuniones de discusión con distintos actores sociales, que tiene el presente planteamiento. En ellas se confirmará la idea de que la ANAC sólo podrá ser formulada y construida como una empresa común y que ésta, como instrumento para una visión preventiva-estratégica de la lucha contra la corrupción, tendrá necesariamente resultados graduales y diferenciados.

Los frentes de gestión pública que se han priorizado, al respecto, son los siguientes:

- **Planificación de la Gestión Pública**
- **Rentas y Presupuestos Públicos**
- **Tributación**
- **Aduanas**
- **Contratación Pública**
- **Endeudamiento Externo**
- **Privatización**
- **Concesiones**
- **Educación**
- **Administración de Gobiernos Seccionales**
- **Administración de Instituciones del Sector Público**
- **Gestión de Organismos de Control**
- **Administración de Justicia**

Acerca de ellos se presentan diversas propuestas que, por su naturaleza y el nivel en que pueden ser agregadas, se inscriben o inscribirán en políticas de acción relacionadas con los siguientes campos:

- **Reformas Legales:**

El principal propósito, en este sentido, es reglamentar importantes aspectos legales consignados en diferentes leyes y establecer mecanismos que faciliten y precautelen el control de su cumplimiento, pues no se podría afirmar que en el país falten leyes o que las

existentes sean claramente deficientes, pero sí es claro su incumplimiento y desacato en importantes frentes de gestión pública.

A través de éstas reformas se buscará incorporar en varios cuerpos legales existentes, elementos que perfeccionen el control y creen o mejoren los mecanismos de prevención de la corrupción. Estos podrán ser de carácter general como, por ejemplo, lo relacionado con la reglamentación y sistemas de verificación de las Declaraciones de Bienes para evitar que se conviertan en simple formulismo. Por otro lado, estos elementos se orientarán a reglamentar aspectos específicos para el mejor acatamiento de normas existentes de modo de fortalecer mecanismos de naturaleza disuasiva.

Se sugiere, al respecto, revisar, entre otras, las siguientes leyes: Presupuesto Público, Contratación Pública, Régimen Tributario Aduanas, Servicio Civil y Carrera Administrativa, Código del Trabajo, Régimen Municipal y Provincial, Administración Financiera y Control, Educación, Universidades y leyes de Ejercicio Profesional.

El contenido de algunas de las reformas propuestas **y la necesidad de establecer nuevos criterios y procedimientos contra la corrupción**, sugieren la necesidad de impulsar, también, la expedición de una **Ley Anticorrupción**.

En ella podrían constar aspectos como los relacionados con la **Protección del Testigo**, previsto como un recurso altamente disuasivo para proteger a quien, incluso siendo parte pasiva del ilícito, denuncie y aporte pruebas fehacientes que conduzcan a sindicar y sentenciar a los responsables de actos de corrupción

- **Mecanismos y Procedimientos de Etica y Fe Públicas**

Se formulan diversos planteamientos para exigir el cumplimiento de actos generadores de transparencia y relacionados con la buena fe que debe conducir las actuaciones del servicio público. Entre otros, éstos se refieren a los campos de la Etica Política, Etica de la Gestión y Servicio Públicos, Etica Corporativa para el sector privado y Etica Profesional.

- **Eficiencia y Probidad Públicas:**

Múltiples propuestas están orientadas a lograr una racionalización de la gestión pública a través de instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación de ésta. Con ellos se cree posible contribuir a lograr una mayor transparencia y mejores niveles de información a la ciudadanía y de rendición de cuentas.

- **Instituciones y mecanismos de Control de la Administración Pública:**

La necesidad de fortalecer y precautelar la probidad de las Instituciones de Control se plantea a través de diversas propuestas que identifican, además, mecanismos concretos para ampliar su acción y dotarles de una visión más integral y preventiva.

Ellos se refieren a instituciones como la Procuraduría y Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado, Superintendencias de Bancos y Compañías, entre otras, y, además, a instancias operativas dentro del subsistema de control de la administración pública como las Auditorías Internas y Externas y los Fiscalizadores.

- **Administración de Justicia:**

Se enuncian varias propuestas tendientes a respaldar y exigir una recta, rigurosa, oportuna y proba administración de justicia en todos sus niveles jurídicos y administrativos y en lo que se refiere en particular al juzgamiento de casos de corrupción.

- **Participación y Control Ciudadano:**

Las propuestas recogen un conjunto amplio de elementos y mecanismos para estimular la **Contraloría Social** no como una estructura dependiente de ninguna institución y, menos aún, como mecanismo que deba responder a esquemas burocráticos para su funcionamiento, sino como un proceso que requiere la participación cotidiana y permanente de la ciudadanía.

Planteamientos para impulsar la **Formación Ciudadana y el Ejercicio del Derecho a controlar la Administración Pública como bien común**, sustentan temas relacionados con la exigencia de adecuada información en todos los frentes de administración pública, con la organización de Redes Cívicas, con la formulación de Agendas Específicas a cargo de diversos Actores Sociales y, en general, con el desarrollo de una cultura de la Rendición de Cuentas.

## 6. FRENTES Y PROPUESTAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

A continuación se aborda cada uno de los frentes de gestión pública identificados, como se ha dicho, por su particular riesgo y repercusión de casos de corrupción. Se señalan, en ellos, áreas de intervención y las líneas o el sentido de posibles propuestas para prevenir actos irregulares y ejercer control sobre aspectos críticos. **Es necesario poner énfasis en que los frentes son tratados exclusivamente desde la óptica indicada: no se pretende formular en cada uno de ellos diagnósticos o propuestas de modernización o racionalización comprensivos, sino tan sólo elementos que respalden una estrategia de prevención y lucha contra la corrupción.**

### 6.1 PLANIFICACION DE LA GESTION PUBLICA

#### EL PROBLEMA

1. La ausencia de Políticas de Estado, Sectoriales e Institucionales ha circunscrito el campo de la gestión pública a los acuerdos sobre objetivos coyunturales de determinados sectores de influencia, a una administración de inercias, a una visión de corto plazo y a permanentes improvisaciones.

Las ofertas electorales carecen, por tanto, de estas referencias y se formulan al margen de reales proyectos políticos y de desarrollo nacional, de ahí su carácter general y ambiguo; cuando no, claramente demagógico.

El inicio de los distintos mandatos y, lo más grave, la posesión de nuevos funcionarios —de los muchos que desfilan por cada administración— da lugar a la reformulación o abandono de actividades previamente iniciadas y, en el mejor de los casos, a programaciones meramente operativas que responden a prioridades de quienes tienen poder de decisión.

2. El irracional uso de recursos y el cada vez más discrecional establecimiento de prioridades de inversión y gasto que, en su orden, en muy contados casos responden a criterios de rentabilidad social y económica o de desarrollo institucional, justifica la consideración de este frente de gestión pública en la presente Agenda.

3. Esta situación se torna aún más crítica si tomamos en cuenta que buena parte de los recursos presupuestarios de inversión y gasto público se destina a pequeños proyectos cuya magnitud y costo los inscriben en procedimientos de

contratación pública que facilitan, incluso más, las decisiones coyunturales sobre su selección y ejecución.

4. La inexistencia de los indicados planes, la generalidad de los existentes y la falta de difusión de éstos, priva a la ciudadanía de instrumentos de base para ejercer una real Contraloría Social.

5. De la misma manera, contribuye a limitar la intervención de las instituciones de control, las cuales concentran su trabajo en aspectos contables y operativos relacionados con el uso de recursos públicos.

6. En el caso de obras y servicios de incidencia local y comunitaria, lo indicado fortalece los mecanismos de clientelismo político para lograr su aprobación y ejecución. En esa medida vulnera criterios técnicos y sociales de la planificación y acentúa prácticas políticas inadecuadas.

La trama clientelar no involucra solamente a las autoridades o instancias en capacidad de decidir acerca de ellas, sino que es compartida por múltiples estamentos institucionales, técnicos y administrativos, con responsabilidad e influencia en dichos procesos.

7. El inacabado debate sobre el carácter de la planificación estatal y el régimen autónomo de importantes entidades del Estado, son factores que han acentuado las situaciones descritas.

Han postergado, además, la elemental necesidad nacional de implantar un sistema abierto e integrador de iniciativas locales e institucionales que permita, finalmente, compartir metas de desarrollo nacional, de mediano y largo plazo, y establecer mecanismos de evaluación y rendición de cuentas a este nivel.

## LOS OBJETIVOS

1. Exigir una concertación política, al más alto nivel, sobre Políticas de Estado Básicas cuyo respeto y aplicación sea un compromiso, para el largo plazo, de todas las fuerzas políticas e instituciones del Estado..

2. Reducir los márgenes de discrecionalidad e improvisación en la gestión de instituciones del Estado, en las inversiones y gastos que éstas realizan con recursos fiscales o propios, y en el manejo de recursos públicos asignados a instituciones de derecho privado.

3. Establecer instrumentos de gestión que respalden el proceso de descentralización en cuanto a las metas de desarrollo y al correcto uso de recursos.

## LAS PROPUESTAS

1. Exigir el cabal funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación, sin excluir a Gobiernos Seccionales y, en general, sin otorgar ningún régimen de excepción a ninguna institución del Estado ni a aquellas que reciban asignaciones fiscales. Sobre la base de tal exigencia, se deberán crear las condiciones de asistencia técnica a aquellas instituciones que la requieran.
2. Aplicación rigurosa de las disposiciones legales existentes en relación con la obligatoriedad de presentar los indicados planes.
3. Expedir normas que generalicen tal obligación y que preceptúen que su incumplimiento dará lugar a que se suspendan las asignaciones presupuestarias y a que se presuma incompetencia o indicios de corrupción.
3. Difusión amplia, detallada y didáctica de los Planes Generales, Operativos y de Desarrollo Institucional de todas las entidades de la administración pública y rendición de cuentas semestral sobre las metas alcanzadas.
4. Obligatoriedad, de las nuevas autoridades y funcionarios, de presentar un Informe de evaluación completo sobre la situación en la que se encuentran las distintas entidades públicas al inicio de sus nuevas administraciones.

Para preservar el rigor y carácter técnico de estos informes, el CONADE y la Contraloría General del Estado deberían reglamentar su elaboración y ejercer la supervisión necesaria.

5. Impulsar la creación de un **Sistema de Información sobre Gestión Pública**, a cargo del CONADE, INEC y Banco Central del Ecuador en el que participen Universidades y Escuelas Politécnicas y otras entidades especializadas de la sociedad civil, para procesar los planes indicados y verificar la veracidad de las metas cuyo cumplimiento se reporte.
6. Creación y/o promoción del funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana como las Asambleas Provinciales, Cabildos Ampliados, Asambleas Locales u otros, para analizar las respectivas programaciones y evaluar su cumplimiento.

Además, para obras de nivel comunitario las Juntas Parroquiales o las Organizaciones Beneficiarias deberán disponer, permanentemente, de toda la información relativa a la planificación y ejecución de las obras que les conciernen.

## **6.2 RENTAS Y PRESUPUESTOS PUBLICOS**

### **EL PROBLEMA**

1. El país, en los últimos años, ha mantenido niveles fluctuantes de déficit fiscal como resultado, fundamentalmente, del excesivo gasto público y de la limitada recaudación de las rentas que le corresponden.

Las causas de ésta situación se inscriben, en algunos casos, en prácticas dispendiosas de administración pública e, incluso, en manejos irregulares. Generalmente las medidas para contrarrestar el déficit suponen cargas que empeoran las condiciones de vida de los ciudadanos y que, en su conjunto, ponen por delante el problema de la ética fiscal.

2. Es notoria la falta de información pública sobre las metas de recaudación de rentas, previstas para cada ejercicio, y acerca del cumplimiento de éstas. Esta situación se produce no sólo a nivel fiscal sino, también, en el caso de Gobiernos Seccionales y de otras entidades del sector público.
3. Por otro lado, el Presupuesto General del Estado y el Presupuesto Consolidado del Sector Público son, por lo regular, proyecciones realizadas a partir de ejercicios del año precedente y no responden a una evaluación de las respectivas programaciones institucionales ni del cumplimiento de las metas previstas con cargo a asignaciones anteriores.
4. La desconexión que subsiste entre los procesos de planificación y las programaciones presupuestarias, se agrava cuando se contemplan en ellas asignaciones resultantes de acuerdos y prioridades políticas coyunturales que afectan a otros requerimientos sectoriales, seccionales e institucionales.

Las Asignaciones Extrapresupuestarias, manejadas fuera del contexto de situaciones emergentes, y las poco sustentadas Reprogramaciones Presupuestarias, tramitadas por las diferentes instituciones, ilustran lo anteriormente mencionado.

5. Merece especial atención, encontrar fórmulas que limiten y sancionen los compromisos presupuestarios que asumen las administraciones cuyo mandato está por concluir y que obligan, al margen de los Planes Nacionales de Desarrollo, a las nuevas administraciones.
6. El manejo político y burocrático de la tramitación de desembolsos hacia los Organismos e Instituciones del Estado, altera el funcionamiento de dichas instancias y es una situación sumamente proclive a procedimientos y actos de desidia o corrupción.

7. La existencia de partidas de Gastos Reservados y su uso indebido, dada la frágil reglamentación al respecto, se ha convertido quizá en el más flagrante ejemplo de manejo arbitrario de fondos públicos para alcanzar objetivos reñidos con la ética política, con las mismas disposiciones legales y para facilitar, muy probablemente, el enriquecimiento ilícito de los responsables de su manejo.
8. La inexistencia de información presupuestaria pública, debidamente desagregada para que la ciudadanía la comprenda, es otro de los problemas que resta transparencia a la programación y administración presupuestaria y limita las posibilidades de un mayor control ciudadano sobre las instituciones del sector público.

## LOS OBJETIVOS

1. Establecer un Sistema de Recaudación de Rentas Internas que responda a los criterios de generalidad, rigor y claridad reglamentaria, eficiencia y honestidad.
2. Exigir el cabal cumplimiento de la Ley de Presupuesto e introducir las reformas que fueren necesarias para su aplicación obligatoria en todas las entidades del Estado, incluso en lo relativo a fondos propios, con el fin de reforzar los mecanismos de probidad y pertinencia en el proceso de asignación de recursos presupuestarios y en el desembolso de dichos recursos.
3. Transparentar y establecer claros procedimientos de rendición de cuentas sobre el manejo presupuestario

## LAS PROPUESTAS

1. Difusión pública, en términos que faciliten la comprensión de la población, de los Planes Anuales de Recaudación de Rentas y de informes semestrales sobre su cumplimiento.
2. Crear mecanismos que reduzcan radicalmente la ingerencia y decisión personal de los funcionarios de recaudación de rentas en tales procesos.
3. Exigir austeridad fiscal, elevación de las recaudaciones, evaluación y priorización de compromisos internos y límites de endeudamiento público como premisas para armonizar la relación ingreso-egreso de las finanzas públicas.
4. Determinación de mecanismos que aseguren la relación técnica y detallada de los procesos de planificación con los de presupuestación, sobre todo, a partir

de su vinculación con políticas nacionales, de la homologación de costos y de la optimización de recursos.

5. Circunscribir los Gastos Reservados a exclusivos objetivos de Defensa Nacional, establecer mecanismos que preserven indefinidamente la evidencia de su destino y otros que permitan controlar el enriquecimiento ilícito de las instancias responsables de su uso.
6. Eliminación de Asignaciones Extrapresupuestarias, salvo para fines emergentes de intereses nacional.
7. Reglamentación de las Reprogramaciones Presupuestarias para evitar que se constituyan en mecanismos de manejo arbitrario de recursos.
8. Establecer mecanismos que eviten la intermediación en la asignación y transferencia de partidas presupuestarias y agravar las sanciones para tales prácticas.
9. Difundir públicamente y de manera desagregada para su mejor comprensión, los presupuestos institucionales para cada ejercicio, como sustento del Sistema de Información sobre Gestión Pública.
10. Difundir públicamente Informes de Ejecución Presupuestaria semestral (ingresos/egresos) como parte del mismo Sistema, para que la ciudadanía ejerza control al respecto.

### **6.3 TRIBUTACION**

#### **EL PROBLEMA**

1. La abundante y complicada legislación tributaria, no sólo en lo que se refiere a los principales tributos como el Impuesto a la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, sino a todo el conjunto de cargas impositivas que pesan sobre la población ecuatoriana, vuelve enredados y sinuosos los mecanismos de recaudación y alientan las más diversas formas de evasión.

A pesar de la supresión de ciertos gravámenes ocurrida con la aplicación de la Reforma Tributaria de 1989, el actual sistema tributario contempla, en general, 43 impuestos, 33 de los cuales significan apenas el 3% del total de recaudaciones fiscales no petroleras.

El esquema vigente otorga a los funcionarios tributarios y a los contribuyentes un alto poder discrecional y un conjunto de resquicios para evadir sus obligaciones.

Tampoco existe, por otro lado, una centralización de las instancias de recaudación y siendo tan alto el número de tributos su cobro y administración corresponde a diversas instituciones.

2. El alto porcentaje de evasión tributaria relacionada, ante todo, con el pago del Impuesto a la Renta, del IVA y el deficiente sistema de fijación de los impuestos prediales, junto con inoperantes sistemas de control y recaudación, establecen en el país una vinculación muy grave entre tributación y corrupción.
3. Actos irregulares y de corrupción han puesto en evidencia los amplios márgenes de decisión que tiene la Dirección Nacional de Rentas en la tramitación de reclamaciones que se formulan al Estado en relación con imposiciones y gravámenes cuya recaudación le corresponde.

Esta situación se observa, además, en las instancias de Justicia Tributaria en las cuales se han evidenciado frecuentes conflictos de intereses y manejos discrecionales que condicionan la tramitación de causas y dilatan, indefinidamente, la expedición de sentencias.

4. La determinación y recaudación del Impuesto a la Renta es especialmente crítica por cuanto concentra la recaudación tributaria en sectores poblacionales con ingresos fijos y sujetos a retención directa, mientras facilita el que otros perceptores de ingresos puedan eludir sus obligaciones.

A más de que los contribuyentes que tributan bajo este mecanismo representan un reducido número en relación con el universo contribuyentes, es conocido el hecho de que muchas empresas e, incluso, instituciones públicas no realizan el cálculo de las obligaciones tributarias sobre la totalidad de los ingresos que perciben sus empleados.

5. La aplicación de esquemas tributarios a partir de ingresos presuntivos beneficia, en general, a determinados sectores productivos por cuanto la estimación de sus ingresos traduce, en buena medida, las presiones gremiales al respecto y no fija mecanismos para una estimación objetiva de las correspondientes obligaciones de cada contribuyente.
6. Las declaraciones o el establecimiento de cargas impositivas para empresas o personas naturales sin relación de dependencia o con operaciones económicas complejas, constituye un campo de aplicación inequitativa de obligaciones tributarias y, sobre todo, notoriamente susceptible a entendimientos con los agentes de tributación o a manejos irregulares y abusivos por parte de éstos.

En este sentido, las denominadas Actas de Fiscalización han sido, frecuentemente, un instrumento de presión de los agentes tributarios para cometer actos de corrupción.

7. La necesidad de liquidez que tiene el Fisco ha conducido a la creación de Escudos Tributarios, como mecanismo para captar recursos destinados a su administración. Los ingresos provenientes de la aplicación de estos mecanismos de endeudamiento interno no siempre pueden ser programados rigurosamente en el Presupuesto del Estado, lo cual abre la posibilidad de un manejo discrecional de los recursos que se obtienen por estos conceptos.

Si bien la elusión tributaria que se produce en el marco de aplicación de estos mecanismos, está amparada en leyes que respaldan políticas y procedimientos fiscales, es importante propiciar el análisis acerca de la pertinencia y probidad de su aplicación.

8. Las Exenciones y Deducciones Tributarias representan uno de los más graves problemas que tiene el sistema vigente. Creadas para fomentar el desarrollo de determinados sectores productivos, para aliviar las obligaciones en la transacción de determinados productos e intervenir sobre su valor local o para otorgar facilidades o compensaciones sociales a determinados sectores poblacionales o actividades de finalidad social, se han convertido en un amplio mecanismos de evasión tributaria.
9. Los altos márgenes de evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuyo principal mecanismo de control constituye la facturación de las distintas transacciones, se deben a que, precisamente, el proceso de facturación está vinculado con el cálculo de los ingresos para establecer el Impuesto a la Renta de empresas o negocios.

Pero, además, se deben a que su aplicación encarece –muchas veces por razones especulativas y evasivas- el costo de los productos y en ello la preferencia de los consumidores se inclina por no exigir las correspondientes facturas.

Otro factor determinante, en este sentido, es el gran volumen de transacciones que se realizan en el ámbito del comercio informal lo cual ha generado múltiples observaciones sobre los mecanismos de facturación que se busca impulsar.

10. Mención especial merece la falta de una cultura tributaria y la clara resistencia ciudadana a pagar impuestos, la cual se origina, fundamentalmente, en la desconfianza que existe acerca de la idoneidad del uso de tales recaudaciones y a la cada vez más difícil situación económica por la que atraviesan amplios sectores poblacionales.

11. Al respecto cabe señalar, también, las tradicionales prácticas de evasión relacionadas con otro tipo de impuestos y gravámenes como aquellos previstos para la transferencia de dominio, las cuales se basan en la falsa declaración del monto de transacciones de bienes, muebles e inmuebles, sobre todo.

## LOS OBJETIVOS

1. Apoyar una Reforma Tributaria Integral, concertada y de largo plazo, que efectivamente responda a los criterios de generalidad, proporcionalidad, equidad, simplificación, eficiencia y transparencia. La misma que deberá contemplar la Reforma Administrativa de todos los Organos Tributarios.
2. Agravación de sanciones para evasores y funcionarios públicos involucrados en prácticas irregulares y de corrupción tributaria.

## LAS PROPUESTAS

1. Simplificación del sistema impositivo y máxima reducción de los márgenes subjetivos o interpretativos para el establecimiento de las obligaciones tributarias.
2. Eliminación de Exoneraciones y Deducciones Tributarias que contravienen la generalidad de las obligaciones.
3. Análisis y mecanismos reglamentarios para la aplicación de Escudos Tributarios.
4. Reducción de cargas impositivas en cuanto a su número y ampliación de la base de contribuyentes.
5. Revisión de impuestos para su eliminación, reducción o perfeccionamiento en los cuales se observa bases de cálculo inconsistentes o la obsolescencia del sistema tarifario, como en el caso de los prediales, o una proliferación de éstos con las consiguientes dificultades de recaudación y control.
6. Mejoramiento sustantivo de las recaudaciones y perfeccionamiento de la tipificación de fraude tributario como parte de una estrategia de incentivos generales y de desarrollo de una nueva cultura tributaria.

7. Creación de un sistema de control y registro de información cruzada e informatizado, que elimine la ingerencia de funcionarios de rentas en el establecimiento de las bases de cálculo de las rentas empresariales y personales y de las consecuentes obligaciones tributarias.
8. Establecer un sistema de Administración de Personal que privilegie la idoneidad profesional y ética de los funcionarios que participan en los procesos de determinación, recaudación, registro y manejo de tributos, en todas las instituciones del Estado.

El procedimiento debería contemplar una revisión exhaustiva de sus antecedentes profesionales y personales e investigaciones sobre su situación patrimonial en los últimos 5 años.

9. Declaración periódica de Bienes y justificación de su origen, renuncia al Sigilo Bancario y fijación o elevación de Caucciones como requisitos para ocupar cargos relacionados con los aspectos indicados en el numeral anterior.
10. Establecer mecanismos de Protección al Testigo para la denuncia e investigación de ilícitos tributarios.
11. Agravación de sanciones para contribuyentes o funcionarios que cometan irregularidades o ilícitos: responsabilidad compartida en la reposición de montos evadidos, fijación de elevadas multas, personalización de responsabilidades en los ejecutivos de las empresas evasoras, suspensión de los derechos de ciudadanía, destitución y ampliación del período de inhabilitación para ocupar cargo públicos, entre otros.
12. Impulsar normas que prohíban y sancionen drásticamente a los Auditores Externos la realización de Asesorías Tributarias a los contribuyentes a quienes auditan.
13. Difusión pública y periódica del cumplimiento de obligaciones tributarias. Este mecanismo sería, también, parte del Sistema de Información sobre Gestión Pública y apoyaría el control institucional y ciudadano sobre agentes tributarios y contribuyentes.
14. Impulsar Auditorías integrales e inmediatas a todas las instancias de recaudación tributaria y, en especial, al Servicio de Rentas Internas.
15. Proponer a la Corte Suprema de Justicia mecanismos para transparentar el desempeño de los Tribunales Distritales de lo Fiscal, estableciendo especialmente plazos para que emitan sus sentencias.

## 6.4 ADUANAS

### EL PROBLEMA

1. El contrabando en gran escala, la subfacturación, las falsas declaraciones para acogerse a aranceles más convenientes y las exenciones previstas en la actual legislación con las cuales se encubren importaciones dolosas, son los principales mecanismos de evasión aduanera que perjudican al Fisco con ingentes sumas.
2. Importantes grupos y personas con poder económico y político se benefician con los anacrónicos y parciales sistemas de control y con la existencia de organizaciones delictivas, al interior de los servicios aduaneros, encargadas de facilitar los ilícitos y de obstaculizar los cambios que se impulsan desde sectores idóneos.
3. La capacidad y los mecanismos de influencia y de decisión que tienen los funcionarios de aduanas para otorgar, a todos los niveles, tratamientos especiales sea por interés pecuniario o como parte de acuerdos internos que facilitan favores recíprocos, ilustra la arbitrariedad con la que se maneja el asunto y los niveles de ilegalidad y corrupción existentes.
4. Estos factores han dado lugar a la existencia de un auténtico sistema paralelo de aduanas a través del cual ingresan ilegalmente al país grandes volúmenes de mercadería e, incluso, buena parte de aquellas que, en volúmenes parciales, cumplen con las formalidades legales.
5. Más allá del grave perjuicio fiscal, el contrabando provoca serios estragos en la economía del país por sus efectos negativos en la producción interna y en la actividad comercial lícita, por cuanto se ven impedidas de competir en los mercados locales.
6. De otra parte, la exportación fraudulenta o el contrabando de productos nacionales, que en muchos casos tienen precios subsidiados por el Estado, hacia mercados externos, sobre todo de países vecinos, ha trasladado absurdamente las exigencias de control que el mismo Estado debe ejercer al respecto, al campo de la elevación de los precios internos de dichos productos en perjuicio de la economía ciudadana.

## LOS OBJETIVOS

1. Apoyar la expedición de una nueva Ley Orgánica de Aduanas que asegure el establecimiento de un sistema aduanero moderno, riguroso, verificable y, fundamentalmente, honesto, respaldado por instancias directivas idóneas y absolutamente independientes de los sectores económicamente interesados.
2. Identificar procedimientos urgentes para dismantelar los mecanismos y organizaciones de corrupción que actúan en el sistema aduanero.
3. Agravación de sanciones para los responsables de delitos aduaneros.

## LAS PROPUESTAS

1. Revisión de los regímenes de exención aduanera, por sectores, y fijación de procedimientos de verificación exhaustiva de las importaciones amparadas en éstos..
2. Ampliación de los mecanismos de control de facturación y verificación de declaraciones aduaneras para la importación de mercaderías y el establecimiento de aranceles.
3. Verificación y redefinición de tarifas arancelarias, con participación de sectores importadores, para reducir las posibilidades de evasión científica de obligaciones aduaneras.
4. Informatización completa, irreversible y obligatoria de los procesos de registro de importaciones y trámites aduaneros, de modo de permitir la verificación cruzada de la respectiva información que incluya un modelo de control posterior relacionada con Rentas Internas y que evite intervenciones personales y discrecionales de los funcionarios.
5. Establecimiento de un Sistema de Información Pública sobre la importación de mercancías y el pago de obligaciones aduaneras y sobre los importadores y usuarios calificados, para ampliar las posibilidades de control a instancias especializadas de la sociedad civil.
6. Creación de la base legal para el funcionamiento de mecanismos de Protección del Testigo en el caso de denuncias de ilícitos aduaneros y aplicación real de un sistema de incentivos para el efecto.

7. Recalificación general de personal aduanero, remoción y enrolamiento de nuevos empleados, mediante la aplicación de mayores requisitos de profesionalidad y probidad, en el marco de un régimen laboral especial que cree incentivos a la eficiencia, estabilidad por resultados y, por otro lado, que agrave las sanciones para quienes cometen irregularidades.
8. Recalificación general de Agentes Afianzados de Aduanas bajo similares premisas de probidad.
9. Exigir la Declaración de bienes y justificación de su origen, la renuncia al Sigilo Bancario y Tributario de todo el personal y agentes aduaneros. Establecer un sistema de verificación continua sobre las modificaciones patrimoniales para ejercer efectivo control del enriquecimiento ilícito.
10. Hasta que se apliquen mecanismos de modernización y moralización integrales, mantener la militarización de la aduanas reforzándolas con la participación de instancias ciudadanas especializadas y de probada idoneidad.
11. Profundización de las investigaciones de Inteligencia Militar relacionados con la operación, al interior de las aduanas, de sistemas u organizaciones para el cometimiento de ilícitos aduaneros. Detención y difusión pública de autores, cómplices y encubridores.
12. Agravación de sanciones para quienes cometan irregularidades o ilícitos: responsabilidad compartida en la reposición de montos evadidos, fijación de elevadas multas, liquidación forzosa de empresas evasoras, suspensión de los derechos de ciudadanía, destitución y ampliación del período de inhabilitación para ocupar cargo públicos.
13. Promover una activa intervención de las Cámaras de Comercio e Industrias, sobre todo, en el diseño y aplicación de mecanismos internos para reforzar los procedimientos de control y establecer sanciones corporativas para evasores.
14. Revisar los cupos de distribución de productos básicos otorgados a empresas y personas naturales e iniciar una investigación, por parte de Inteligencia Militar, acerca del destino final de tales productos.
15. Establecer controles militares permanentes en zonas fronterizas y en rutas marítimas para frenar el contrabando de productos ecuatorianos a países vecinos y crear mecanismos complementarios de control ciudadano sobre tales ilícitos.

## 6.5 CONTRATACION PUBLICA

### EL PROBLEMA

1. El área de la contratación pública que comprende la adquisición de bienes, la prestación de servicios y la ejecución de obras de infraestructura con recursos públicos, constituye un campo muy delicado de la administración por la poca agilidad y transparencia que tales procesos tienen y por las frecuentes prácticas corruptas que en ellos se han detectado.
2. Las irregularidades y actos de concusión, cohecho y peculado se producen en el ámbito de los distintos procedimientos establecidos, según sus montos, para la contratación: licitación pública, concurso público de ofertas, concurso público de precios, concurso privado de precios y adquisición directa. A los que se deben añadir los procedimientos de excepción y de emergencia declarada que contempla la actual legislación.
3. A pesar de su magnitud y de las disposiciones reglamentarias existentes, las irregularidades o casos de corrupción en aquellos contratos sujetos a licitación o concursos públicos que han merecido particular atención, no han conducido, sino eventualmente, al establecimiento de responsabilidades e imposición de sanciones.
4. Sin embargo, en los concursos privados de precios y en los procesos de contratación directa para ejecución de obras, adquisición de bienes o contratación de servicios, se producen frecuentes irregularidades y actos de corrupción que son más difíciles de investigar porque las condiciones de contratación son altamente discrecionales y los procedimientos de control corresponden, preponderantemente, a instancias internas de las instituciones contratantes.

El denominado concurso privado, aplicado para contrataciones cuyo monto se inscribe entre los S/. 100' 000.001 y los S/. 200'000.000 y la adquisición directa que va hasta montos de S/. 100' 000.000, constituyen procedimientos por el cual se destinan, a nivel nacional, importantes recursos fiscales e institucionales para la ejecución de pequeñas obras de infraestructura, el aprovisionamiento de materiales, equipos, enseres y la obtención de servicios.

Por la magnitud de sus presupuestos y el carácter de los proyectos que emprenden, son muchas las instituciones públicas, entre ellas buena parte de los Municipios y Consejos Provinciales, las que ejecutan un alto porcentaje de sus presupuestos a través de este tipo de contratación, generando un esquema de gestión en el cual es frecuente el reparto de "cuotas" presupuestarias y la posibilidad de que Concejales y Consejeros adjudiquen directamente tales contratos.

En estos casos, además, la carencia de precios referenciales homologados, las bases de contratación que internamente elaboran las instituciones y, sobre todo, las prioridades establecidas para las adquisiciones y la ejecución de obras, pocas veces responden a procesos de planificación integrados, lo cual origina y preserva un alto margen de improvisación, útil para atender presiones políticas de distinta índole.

Por otro lado, la conformación de Registros Institucionales de Contratistas en capacidad de ser seleccionados como proveedores o ejecutores de obras, no responde en todos los casos a criterios de democráticos y de idoneidad. Convierte a los concursos privados y a los procesos de adquisición directa en un ámbito en cual se producen múltiples irregularidades y prácticas de concusión, cohecho y peculado.

En este sentido, existen casos de contratistas con gran influencia en los procesos técnicos y legales de contratación, sea en el nivel institucional de las entidades públicas o en el ámbito sectorial al que correspondan las obras o servicios que se contratan. Esta situación da lugar a que se produzca la intermediación de contratos a favor de terceros en condiciones que les son redituables o la adjudicación directa de un número elevado de contratos para cuyo cumplimiento, incluso, establecen dudosas y no autorizadas subrogaciones de los ejecutores.

5. En este contexto, la auditoría de los procesos de adquisición y la fiscalización de obras, constituyen otros aspectos conflictivos. La dependencia administrativa que, frente a la autoridad competente para contratar y a la institución como tal, tienen los funcionarios que deben cumplir tales responsabilidades, restringe las posibilidades de un mayor control sobre las etapas pre-contractuales, la pertinencia de las adquisiciones y la ejecución de obras.

De otra parte, el trámite de las entregas-recepciones de obras, es otro aspecto delicado, pues en él se facilitan, también, prácticas de concusión o de cohecho en detrimento directo del contratista o de la calidad de las obras.

6. La aplicación del mecanismo de reajuste de precios, las prórrogas concedidas para el cumplimiento de los contratos e, incluso, los contratos ampliatorios, constituyen aspectos igualmente críticos por los altos márgenes de deliberación que al respecto tienen autoridades y funcionarios públicos.
7. En la exposición de motivos del proyecto de Ley de Contratación Pública elaborado por el CONAM se señala que desde la expedición de la Ley de Contratación Pública en 1990, se han expido 6 leyes reformativas, 3 leyes especiales que otorgan un régimen particular de contratación para ciertas

empresas estatales y, además, se han concedido múltiples excepciones a ciertos requisitos precontractuales para proyectos específicos. Esta “abundante y contradictoria legislación” ha generado, según se manifiesta, inseguridad jurídica, limitación de la iniciativa privada, existencia de controversias sin solución, desperdicio de recursos y el debilitamiento de la administración pública y de los mecanismos de control.

## LOS OBJETIVOS

1. Apoyar la expedición de una nueva Ley de Contratación Pública que respalde el cabal cumplimiento de los propósitos que animan el texto del proyecto de ley preparado por el CONAM: eficiencia, publicidad, transparencia, equidad, libre competencia, economía, vigencia tecnológica, descentralización, desconcentración, simplificación administrativa y responsabilidad, como elementos básicos para respaldar la probidad en la contratación pública.
2. Definir un conjunto de mecanismos reglamentarios y operativos para garantizar la pulcritud en tales procesos, la correcta e íntegra utilización de recursos públicos y combatir el enriquecimiento ilícito de autoridades y funcionarios a cargo de ellos.

## LAS PROPUESTAS

1. Aplicación general e irrestricta de las normas de contratación pública eliminando cualquier régimen de excepción institucional. La autonomía de los Gobiernos Seccionales y de otras instituciones no deberá restringir, de ninguna manera, la aplicación de procedimientos y controles rigurosos.
2. Reglamentar el establecimiento de finalidades de gasto e inversión, en el ámbito de todas las instituciones del Estado, las cuales deberán estar obligatoriamente vinculadas con Planes de Desarrollo Nacionales e Institucionales, para contrarrestar los frecuentes casos de improvisación y dispendio de recursos.
3. Establecer un procedimiento perentorio, pero igualmente acorde con los principios de eficiencia y transparencia, para las contrataciones de régimen excepcional y de emergencia. Fijando para su tramitación, además, un

especial sistema de control en el cual participen organizaciones especializadas de la sociedad civil.

4. Normar y restringir la aplicación de los concursos privados de precios y de contratación directa, para evitar decisiones arbitrarias acerca del destino de fondos públicos y de la selección de contratistas. Para el efecto, deberían establecerse procedimientos de selección pública de ofertas y determinar la agrupación de partidas presupuestarias por tipo de obras o servicios y otros criterios que den transparencia al procedimiento.
5. Democratizar los procesos de contratación pública, mediante mecanismos que aseguren el acceso y libre competencia de profesionales y empresas.

Exigir la actualización de los Registros de Contratistas y la fijación de criterios que permitan su preselección y participación en igualdad de condiciones en tales procesos. El sistema deberá apuntar a eliminar las prerrogativas o la casi exclusividad con la que determinados profesionales o empresas captan contratos en instituciones públicas.

6. Exigir la difusión pública, periódica y detallada de la planificación de obras y de los contratos suscritos y por suscribirse por parte de las instituciones del Estado, sin exceptuar a los Gobiernos Seccionales. Esta información sería parte del Sistema de Información sobre Gestión Pública.
7. Diseñar un sistema de Mesas de Contratación para las obras o servicios cuyo monto permita la contratación directa, en las cuales los contratistas interesados en ejecutar o proveer las obras o servicios requeridos por las instituciones del Estado, previo el conocimiento de los términos de referencia y el cumplimiento de requisitos habilitantes, puedan ofertar y competir públicamente en precios y demás condiciones.

Un mecanismo de esta naturaleza eliminaría la adjudicación directa o por interpuesta persona, de este tipo de contratos y las comisiones que frecuentemente se otorgan o se exigen. Podría servir también para optimizar los recursos públicos al obtener mejores precios y condiciones de contratación por parte de los oferentes.

8. Impulsar un Sistema Unificado de Precios Referenciales para obras civiles o contratación de servicios para reducir las variaciones existentes entre instituciones del sector público.
9. Impulsar, también, un proceso de homologación de los costos y de las características técnicas y constructivas de obras civiles que no demanden diseños específicos con el fin de eliminar las diferencias que, para un mismo tipo de obras, existen entre distintas instituciones públicas, de simplificar los procesos de diseño y, sobre todo, de optimizar recursos nacionales y facilitar el control.

10. Incorporar a la Ley normas para prevenir el "soborno transnacional", recomendadas por la Convención Interamericana contra la Corrupción (Caracas, 29-03-96), que respalden la idoneidad de las ofertas de financiamiento y ejecución de obras que presentan empresas internacionales.
11. En tal sentido sería conveniente la exigencia de un detenido análisis de los aspectos técnicos, económicos y financieros de las ofertas a cargo de instituciones especializadas independientes de los procesos de contratación y, por otro lado, la exigencia de que empresas adjudicatarias de contratos se sometan, en cualquier momento y condición, a auditorías de empresas reconocidas de prestigio internacional para que éstas certifiquen la existencia o no de comisiones en la contratación.
12. Establecer mecanismos legales para la Protección del Testigo de modo de amparar a contratistas y funcionarios que denuncien actos irregulares y de corrupción.
13. Ampliar las responsabilidades administrativas y legales de los funcionarios encargados de la elaboración de Bases de Contratación y Reajuste de Precios en cuanto a la pertinencia técnica y presupuestaria de las obras o servicios que se contratan y en cuanto a la calidad de las obras ejecutadas.
14. Ampliar las responsabilidades legales de las instancias de Fiscalización en las incorrecciones o incumplimientos de contratos, incumplimiento de plazos y mala calidad de las obras. Establecer, además, mecanismos para la contratación de Auditorías Técnicas externas a los procesos de fiscalización.
15. Generalización de Informes de Auditoría, previos y concurrentes, sobre los procesos de contratación pública y difusión oportuna de sus resultados.
16. Exigir la Declaración de bienes y justificación de su origen, la renuncia al Sigilo Bancario y Tributario y el establecimiento de cauciones significativas, a todas las Autoridades, funcionarios y empleados que participen en procesos de contratación pública y de fiscalización.
17. Aplicación rigurosa de las sanciones previstas en nuestra legislación para los responsables de incorrecciones o actos de corrupción en la contratación pública.

## 6.6 ENDEUDAMIENTO EXTERNO

### EL PROBLEMA

1. Sistemáticamente las autoridades de gobierno han recurrido a endeudamiento externo no sólo para financiar proyectos de desarrollo, sino también para cubrir las necesidades de gasto fiscal. El amplio margen de decisión que al respecto tienen dichas autoridades no ha respondido en todos los casos a criterios de austeridad interna, priorización de finalidades que justifiquen el endeudamiento y, probablemente, tampoco a una prospección idónea de fuentes y condiciones financieras.
2. De la misma manera y con una buena dosis de urgencia política, los gobiernos de turno han otorgado el aval para que algunos Gobiernos Seccionales y determinadas instituciones contraten financiamiento externo, sin que en todos los casos se verifiquen y respeten las condiciones para el servicio de tales deudas.
3. Los aspectos mencionados elevan permanentemente el monto de la deuda externa pública e inciden gravemente sobre la situación general del país sin que, por otro lado, se observen los beneficios que aquellos recursos podrían producir en gran parte por las irregularidades existentes en los procesos internos de contratación pública.
4. Los créditos otorgados de Gobierno a Gobierno y por Organismos Multilaterales e Internacionales, se tramitan en condiciones de notoria transparencia y a partir de la evaluación técnica de su destino y de la capacidad de repago se establecen, además, claros mecanismos de control sobre las inversiones que con ellos se realizan.

En estos casos, no obstante, el principal problema estriba en la elevadas Comisiones de Crédito que el país debe cancelar por no usar oportunamente tales recursos. El perjuicio que ocasiona la incapacidad de gestión e inoperancia administrativa -como las principales causas de ésta situación- y, eventualmente, las incorrectas intervenciones de autoridades o funcionarios públicos que condicionan la operación de tales créditos a la aceptación de términos contractuales que les favorecen, son aspectos que merecen ser severamente observados en el contexto del correcto uso de los fondos públicos.

5. Frecuentes ofertas de crédito externo son patrocinadas en el país por personas o grupos con influencia política y económica, en cuyo caso es obvio suponer la existencia de beneficios pecuniarios o de otra índole, inscritos, sin duda, en prácticas de corrupción.

Esta situación se produce en relación con ofertas cuya consecución está a cargo de entidades financieras privadas o empresas transnacionales que las intermedian como parte de su oferta de servicios para la ejecución, sobre todo, de importantes obras de infraestructura.

La contratación de créditos externos en estos casos es altamente proclive a que en ella ocurran actos de concusión o cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, sobreprecio de las obras a ejecutarse, amén de los altos costos financieros que generalmente entrañan. Por lo demás, estos procesos van siempre acompañados de graves irregularidades en la adjudicación misma de los contratos y de obvias dificultades de control en todas sus etapas.

6. Las programaciones presupuestarias para el servicio de la deuda externa pública, si bien deben responder a compromisos asumidos y a la lógica bancaria que de ellos se deriva, dada la composición de los mayores acreedores que compraron Papeles de Deuda, tiene también una dimensión ética, vinculada con las decisiones políticas internas y los intereses que representan, que merece ser considerada en el marco de este documento.
7. Especial atención debe otorgarse a los procesos de captación de recursos externos comprometiendo la venta anticipada de recursos y los ingresos estatales futuros. Acerca de mecanismos como el de la "Facilidad Petrolera" subsiste el debate sobre su transparencia jurídica y técnica y sobre aspectos éticos de gestión pública.

## LOS OBJETIVOS

1. Establecer mecanismos que respalden la transparencia de las negociaciones de Endeudamiento Público Externo y la pertinencia de sus finalidades.
2. Ejercer especial control sobre las Ofertas de Financiamiento formuladas por empresas o instituciones internacionales privadas y sobre los procedimientos para su obtención.

## LAS PROPUESTAS

1. Formulación de normas que limiten la contratación de Crédito Externo, otorgado por Gobiernos y Organismos Multilaterales, a los requerimientos de inversión del país, de acuerdo a Políticas de Estado y Planes de Desarrollo concertados.

2. Exigir austeridad fiscal y diseñar mecanismos para supervisarla y coartar el endeudamiento externo o la utilización de recursos provenientes de éste para cubrir Gastos Corrientes.
3. Establecer un Registro Nacional de Instituciones Oferentes de Crédito Externo, como mecanismo para calificar la idoneidad de las ofertas financieras que se han multiplicado en el país en el último tiempo. Puesto que es importante, además, que se conozca el origen de los fondos, se debería fijar condiciones previas para su operación o búsqueda de proyectos a ser financiados.
4. Reglamentar la aplicación de criterios complementarios de evaluación para juzgar la conveniencia de las condiciones financieras que ofrecen empresas transnacionales como parte de su oferta de servicios, mediante los cuales se asegure la conveniencia y transparencia de éstas.
5. Condicionar la tramitación de Crédito Externo otorgado por instituciones financieras de carácter privado a la aceptación, por parte de éstas, de que firmas auditoras internacionales verifiquen, en cualquier tiempo y lugar, la existencia o no de transferencias de fondos o beneficios, en general, a favor de autoridades, funcionarios o personas relacionadas con tales procesos.
6. Analizar los posibles mecanismos para obligar a autoridades y funcionarios públicos a reportar, a la Contraloría General del Estado o a la instancia que se designe, sobre las gestiones de financiamiento externo que realicen. Garantizando, además, con Agendas públicas el carácter oficial de dichas tratativas.
7. Identificar mecanismos especiales relacionados con el carácter formal y oficial que deben tener las reuniones que se realicen en el país o en el extranjero bajo la premisa de que su incumplimiento dará lugar a la presunción de corrupción.

En este sentido, deberían prohibirse o limitarse estrictamente los viajes al exterior y otras cortesías ofrecidas por entidades financieras o por contratistas públicos a funcionarios institucionales y autoridades de gobierno.

8. Identificar mecanismos que limiten y transparenten la aplicación de modalidades de financiamiento externo que comprometan exportaciones futuras u otros ingresos futuros del Estado que tienen finalidad específica distinta. Es importante que las decisiones al respecto respondan a Políticas de Estado y se ajusten irrestrictamente a prioridades de inversión nacional.

La participación de instancias ciudadanas, políticamente idóneas y especializadas, en el análisis de proyectos de financiamiento será un mecanismo básico para otorgar transparencia jurídica y técnica a su aplicación.

9. Exigir la Declaración de bienes y justificación de su origen, la renuncia al Sigilo Bancario y Tributario y el establecimientos de cauciones significativas, a todas la Autoridades, funcionarios y empleados que participen en procesos de contratación de créditos externos.
10. Establecer sanciones especiales para los casos de Tráfico de Influencias ejercido por autoridades, parlamentarios o funcionarios públicos en los procesos de contratación de Crédito Externo.
11. Exigir la realización de Auditorías especializadas a los programas de endeudamiento externo: condiciones financieras, finalidades y ejecución de obras o servicios. Además, deberían establecer las causas, los costos y las instancias responsables de su no utilización oportuna.
12. Identificar mecanismos de participación ciudadana, a través de instancias especializadas, para la evaluación de las finalidades y condiciones de contratación de los créditos externos que sin restringir las atribuciones de las Autoridades de Estado se pronuncien sobre su pertinencia.
13. Difusión pública de la información relacionada con créditos externos, excepto en casos de obligada reserva, y con los avances de los proyectos que se financian. Este sería, también, un aspecto del Sistema de Información sobre Gestión Pública.

## **6.7 PRIVATIZACION**

### **EL PROBLEMA**

1. Los procesos de privatización de empresas estatales han concitado especial preocupación, desde el punto de vista del control de la corrupción, en todos los países en los que éstos se han producido.

Los inmensos recursos públicos que involucran, los intereses económicos empresariales que entran en juego, la pugna de grupos de poder por controlarlos y las tensiones sociales y políticas que se generan en torno a su conveniencia y transparencia, son elementos que advierten la complejidad de éstas situaciones y los particulares mecanismos de control que requieren.

2. En el país, la legislación existente y los procedimientos aplicados para los procesos de privatización que se han iniciado, no han sido suficientes para

bajar el tono de los cuestionamientos sobre la valoración de los activos que se ofertan o sobre la deficiente calidad e intencionalidad gerenciales, de las administraciones que preceden o conducen tales procesos, orientadas a desvalorizar los activos empresariales.

Tampoco ha cesado el debate acerca del aliniamiento y manejo político que hacen grupos financieros nacionales para influir y controlar, desde las más altas esferas del Estado, las políticas y procesos de privatización con la obvia intención de obtener enormes beneficios para sí y para los intereses que representan.

## LOS OBJETIVOS

1. Identificar mecanismos legales, técnicos, financieros y de operación que garanticen la pertinencia y total transparencia de los procesos de privatización.

## LAS PROPUESTAS

1. Exigir la elaboración, con participación de organizaciones de la sociedad civil especializadas, de Planes de Gestión específicos para las empresas estatales cuya privatización está prevista o en curso.

Estimamos de especial importancia garantizar, al respecto, la regulación previa de los servicios que se prevé privatizar y el análisis de alternativas de gestión para optimizarlos y reconsiderar, en ese contexto y a partir de sus resultados, la conveniencia misma de privatizarlos.

2. Exigir Auditorías especializadas sobre la calidad de la Administración de empresas estatales en proceso de privatización, para asegurar la preservación del valor de sus activos. En ellas deberían tener especial participación el personal de las respectivas empresas.
3. Identificar mecanismos complementarios de valoración de activos y acciones de las empresas estatales que serán privatizadas de manera de ampliar el margen de legitimidad de las apreciaciones.
4. Establecer normas y criterios, adicionales a los existentes, en cuanto se refiere a la definición de las condiciones financieras, técnicas y legales que sirvan de base al proceso de privatización de empresas estatales, para que éstas cuenten, también, con las opiniones de instancias especializadas de la sociedad civil.

5. Garantizar la difusión pública del contenido de todas las etapas y pasos atinentes a los procesos de privatización.
6. Definir las condiciones de participación de Organismos Multilaterales de Desarrollo en la evaluación de los procesos de privatización, como un recurso para conocer acerca de su pertinencia y transparencia.
7. Establecer especiales procedimientos de control del Enriquecimiento Ilícito de las autoridades y funcionarios responsables de estos procesos. Exigir la Declaración de bienes y justificación de su origen, la fijación de Cauciones significativas, la renuncia al Sigilo Bancario y Tributario.
8. Analizar los mecanismos que hagan posible la aceptación, por parte de las entidades que compren empresas o acciones estatales, de auditorías internacionales para verificar, en cualquier tiempo y lugar, la existencia o no de transferencias de fondos o beneficios, en general, a favor de autoridades, funcionarios o personas relacionadas con tales procesos.
9. Con el propósito de prevenir actos de enriquecimiento ilícito, a través de porcentajes de participación societaria, especial atención debe darse al control de la estructura de los paquetes accionarios de las empresas que adquieren, por la vía de la privatización, bienes estatales y a las modificaciones que a futuro ocurran en éstos.
10. Difusión pública detallada del destino de los recursos públicos resultantes de la venta de empresas estatales que serán administrados a través del Fondo de Solidaridad.

## **6.8 CONCESIONES**

### **EL PROBLEMA**

1. Igualmente prevista en la Ley de Modernización, la Concesión de empresas y servicios públicos ha generado especial atención desde el punto de vista de la prevención de los casos de corrupción.

El riesgo de que éstos ocurran en la definición de las condiciones técnicas, financieras, contractuales y en los procedimientos mismos de selección y adjudicación, sería sumamente lesivo para el país y para la economía

ciudadanía que, por plazos generalmente largos, deberá cubrir los costos de tales servicios.

2. La muy escasa experiencia que tiene el país en la aplicación de ésta modalidad de administración de bienes públicos, determina la necesidad de que los respectivos procesos sean altamente transparentes y que en ellos instituciones académicas y otras especializadas, juzguen y respalden su legitimidad. Exige, además, la especialización de los mecanismos de control previos y concurrentes.

## LOS OBJETIVOS

1. Asegurar la transparencia y pertinencia de los procesos de Concesión de empresas o servicios públicos, mediante mecanismos de verificación, previa y concurrente, de las condiciones contractuales.

## LAS PROPUESTAS

1. Identificar mecanismos, locales y nacionales, de participación ciudadana en el análisis de las condiciones técnicas, económicas y contractuales de las concesiones otorgadas y de aquellas futuras.
2. Formular mecanismos de control especiales para el proceso de negociación y contratación de concesiones. Entre éstos, sería importante reglamentar el ejercicio de las autonomías seccionales para estos casos y establecer la necesidad de pronunciamientos técnicos previos de Universidades y de los Colegios Profesionales del respectivo ramo.
3. De la misma manera, se debe analizar la posibilidad de que, con el concurso de organizaciones sociales idóneas y especializadas, se establezca un mecanismo de control externo y permanente sobre el cumplimiento de las condiciones contractuales. En particular, acerca de las inversiones efectivamente realizadas por los concesionarios y en relación con la calidad de los servicios comprometidos.
4. Establecer similares mecanismos de control del Enriquecimiento Ilícito de los funcionarios que intervienen en procesos de concesión: Declaración de Bienes y justificación de su origen y renuncia a los Sigilos Bancario y Tributario.

Deberían aplicarse, también, los mecanismos sugeridos para prevenir lo que podríamos llamar "sobornos accionarios" y lo planteado en cuanto a auditorías internacionales para para detectar cualquier desvío de fondos hacia funcionarios ecuatorianos.verificar.

5. Exigir la difusión pública de la información relacionada con las condiciones y resultados esperados de los contratos de concesión y su actualización periódica a partir del cumplimiento de las metas previstas.

## 6.9 EDUCACION PUBLICA

### EL PROBLEMA

1. La Educación, vista no sólo como uno de los más importantes servicios que el Estado está obligado a brindar o supervisar sino, también, como bien público por su amplia cobertura poblacional y su incidencia en el desarrollo humano, social y económico del país, merece ser considerada como uno de los frentes de gestión pública que requiere especial atención desde la perspectiva de prevenir y combatir la corrupción.

En el ámbito de la educación fiscal, primaria y secundaria, se educan algo más de 3'000.000 de alumnos, desempeñan labores docentes cerca de 140.000 maestros y la red de infraestructura comprende 20.000 establecimientos entre escuelas y colegios, a nivel nacional.

2. Existe un amplio consenso acerca de la grave crisis por la que atraviesa la Educación Pública en el país. Su deficiente calidad pedagógica y de contenidos es permanentemente observada por los padres de familia y, sobre todo, por el sector productivo en el cual se producen serias dificultades de reclutamiento e inserción laboral por el motivo indicado.

Los bajos sueldos de los profesores que motivan recurrentes paralizaciones, las limitadas condiciones físicas y didácticas que enfrentan para desempeñar sus labores, los no poco frecuentes casos de maltrato al alumnado, las arbitrarias solicitudes de contribuciones económicas a los padres de familia y los abusos de autoridad al interior de los establecimientos, junto con la ineficiente respuesta de los respectivos Gobiernos, son factores que completan este panorama crítico.

3. Un estudio realizado por Fundación Ecuador<sup>3</sup> identifica **como problemas de fondo de la crisis educativa la baja calidad, baja equidad, baja capacidad de gestión y la falta de un sistema de rendición de cuentas.** Las políticas y proyectos que se encuentran en ejecución son, según dicho estudio, la

---

<sup>3</sup> La Crisis Educativa, Bases para un Consenso, Fund. Ecuador, 1995.

respuesta a problemas reales adecuadamente detectados y diagnosticados; pero no han generado los cambios deseados debido a su carácter no sustentable y a la ausencia de una estrategia basada en consensos.

4. Desde la perspectiva de la presente Agenda, la persistencia de los problemas citados debe ser analizada en el marco de la pertinencia y calidad de la correspondiente gestión pública, de la optimización de los inmensos presupuestos públicos destinados a la educación y, fundamentalmente, del derecho ciudadano a exigir y contar con una educación de calidad.

Exigencia que demanda, también, de las autoridades educativas del Estado un cabal cumplimiento de sus responsabilidades de supervisión y control de la calidad, características de la administración y costos de la educación particular o privada.

## LOS OBJETIVOS

1. Establecer mecanismos de participación ciudadana para intervenir en el proceso de modernización y mejoramiento de la calidad de la educación en el país.
2. Impulsar un proceso de moralización de los servicios educativos e identificar mecanismos idóneos para contrarrestar actos irregulares o de corrupción en la administración de los recursos destinados a la educación y aquellos que se producen en el proceso educativo.
3. Impulsar procesos de educación y formación del personal docente y del alumnado en contra de la corrupción.

## LAS PROPUESTAS

1. Apoyar la aplicación de la Reforma Educativa como mecanismo para que se produzca una intervención estatal significativa en el mejoramiento de la calidad de la educación.

Especial énfasis merece, en este aspecto, la aplicación del componente "Educación y Práctica de Valores" que la indicada Reforma prevé.

2. Identificar mecanismos de selección de personal docente que respondan realmente a su calificación profesional, eliminen el tráfico de influencias y hechos irregulares y de corrupción que, a menudo, se producen en los procesos de contratación o nombramiento.

3. Dignificar la labor de los maestros impulsando el mejoramiento de los sueldos del magisterio y su actualización profesional. Estas medidas deberían inscribirse en el marco de un sistema riguroso de control y evaluación de su desempeño que contemple un régimen escalafonario con escalas o incentivos flexibles de acuerdo a la evaluación de desempeño.
4. Identificar mecanismos de participación ciudadana, a través de las respectivas Comunidades Educativas, para ejercer control sobre la administración y calidad de la educación que imparte los distintos establecimientos educativos públicos y privados.
5. Fomentar la constitución de Redes de Establecimientos Educativos comprometidos con procesos de formación específica en contra de la corrupción.

## **6.10 ADMINISTRACION DE GOBIERNOS SECCIONALES**

### **EL PROBLEMA**

1. Los Municipios y Consejos Provinciales del país constituyen los ejes de importantes procesos de modernización en cuanto a la descentralización de la administración pública, tanto a nivel del manejo de recursos como en el campo de la capacidad de decisión sobre el destino de éstos y las prioridades de desarrollo local.
2. De hecho, el tema de la Descentralización y Desconcentración Administrativas levanta nuevas y serias preocupaciones desde la perspectiva de la racionalidad de la gestión pública, de la capacidad misma de gestión y de la corrupción en la administración pública, dada la casi general debilidad de los Gobiernos Seccionales y su manejo altamente político.
3. La autonomía constitucionalmente consagrada para estas instancias estatales, amén de los beneficios que puede tener para una administración moderna, constituye también un aspecto que merece ser analizado para que ésta no entrañe o facilite prácticas que eluden la necesidad una gestión pública planificada a nivel nacional y mecanismos de control rigurosos en todos los ámbitos.
4. En su conjunto, los recursos fiscales y aquellos provenientes de recaudaciones propias que perciben los Gobiernos Seccionales son sumamente elevados y exigen un especial control sobre la pertinencia y probidad de su origen y uso, pues hacia éstos se canalizan, a menudo, fondos extrapresupuestarios o

emergentes y, por otro lado, es notorio el margen de improvisación que tiene su utilización.

5. Quizá la mejor evidencia de que existen serios problemas en estos niveles de administración estatal, sean los frecuentes incidentes, públicamente conocidos, que se producen por la impugnación que hacen sectores poblacionales a la gestión de sus autoridades locales o provinciales por su inoperancia o denuncias de corrupción.

## LOS OBJETIVOS

1. Contribuir a la modernización, moralización y eficiencia de la Administración Seccional.
2. Impulsar mecanismos de participación y control ciudadano para apoyar y precautelar la gestión de los Gobiernos Seccionales.

## LAS PROPUESTAS

1. Impulsar la revisión y la introducción de Reformas a las leyes de Régimen Municipal y Provinciales para que se conviertan en instrumentos que respalden el proceso de Descentralización e incorporen modernos mecanismos de planificación, gestión y rendición de cuentas.
2. Fortalecer el carácter legislativo y fiscalizador de los Consejos Municipales y Consejos Provinciales, a través de reglamentos y principios éticos, para que los miembros de tales organismos vean limitada la posibilidad de ejercer, sobre Alcaldes y Prefectos, presiones ilegítimas en cuanto al reparto de recursos y cuotas de poder.
3. Exigir la formulación de Planes Estratégicos de Desarrollo de ciudades y provincias y de los correspondientes Planes Operativos Anuales para integrarlos efectivamente al Sistema Nacional de Planificación y para su difusión pública como parte del Sistema de Información sobre Gestión Pública.
4. Fortalecer la participación de Juntas Parroquiales, Comités Pro-Mejoras y, en general, de las organizaciones poblacionales beneficiarias, en la planificación, seguimiento y control de las obras que ejecutan los Gobiernos Seccionales.
5. Exigir la difusión pública periódica de los avances logrados en la ejecución de los respectivos planes e impulsar un sistema de evaluación anual con participación de Asambleas de la Ciudad o Provinciales.

6. Exigir la formulación de Planes de Desarrollo Institucional como respaldo de la planificación del gasto corriente de los Gobiernos Seccionales.
7. Establecer normas administrativas y éticas, complementarias a aquellas legalmente establecidas, para prohibir expresamente a Concejales y Consejeros el auspicio a contratistas o la tramitación y gestión interna de contratos con cargo a fondos municipales o provinciales.
8. Ampliar las responsabilidades de fiscalización de los Concejos Municipales y Consejos Provinciales para establecer la corresponsabilidad de sus miembros en todos los procesos de contratación pública de tales entidades.
9. Exigir la Declaración de Bienes y justificación de su origen, así como la renuncia a los Sigilos Bancario y Tributario a Prefectos y Consejeros, Alcaldes y Concejales y establecer un sistema de verificación periódica sobre las modificaciones ocurridas en su patrimonio hasta 5 años después de su mandato.
10. Establecer normas para que la remoción o destitución de los funcionarios de Auditoría y Fiscalización de éstas entidades, demande un proceso documentado sobre las razones que motivan tales decisiones. De esta manera se respaldará la labor e independencia de éstas instancias y se evitará el abuso de poder por parte de Concejales y Consejeros.

## **6.11 ADMINISTRACION DE INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO**

### **EL PROBLEMA**

1. La deficiente calidad de la administración pública ecuatoriana es un aspecto en el que coinciden todos los sectores sociales, incluso los directamente involucrados en la gestión pública. Más allá del elevadísimo costo económico, social y político que esta situación conlleva, es claro que en ella inciden factores vinculados con el mal uso de recursos públicos y con prácticas de corrupción que justifican una particular atención.
2. La persistencia de esquemas de gestión burocráticos que reproducen la inoperancia y negligencia administrativas; la improvisación e incapacidad frecuentes de las instancias directivas; las reivindicaciones laborales y los mecanismos de presión con los que se las exige; la amplia dimensión del aparato estatal; ; e el carácter no integral ni contundente de los procesos de modernización y la extensión de prácticas de corrupción, son las causas en las

5. Identificar mecanismos de asignación oportuna de los recursos presupuestarios aprobados, para evitar situaciones descritas en el numeral 5.2, e impulsar la autogestión financiera para la racionalización de los programas institucionales, la optimización de los recursos existentes y como indicador de eficiencia y probidad en la gestión.
6. Formular propuestas de Reformas al Código de Trabajo y a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa para ampliar el campo de responsabilidades, sobre la calidad y probidad de la gestión pública, de los servidores públicos y trabajadores de las instituciones del Estado.
7. Apoyar la formulación de Políticas de Personal para el Sector Público que fomenten la transparencia en los procesos de selección y evaluación de éste y que contemplen, además, el mejoramiento de los niveles de calificación e incentivos a la eficiencia y probidad.
8. Impulsar la incorporación a los Reglamentos Orgánico-Funcionales y de Personal, de todas las instituciones del Estado, de normas que contrarresten la inoperancia y prácticas de corrupción en la prestación de servicios.
9. Promover la formulación de un Código de Ética de los Servidores Públicos que contenga severas sanciones por su incumplimiento.
10. Promover, de la misma manera, la formulación de Códigos de Ética Institucionales que incorporen, además, elementos anticorrupción en función de las actividades que les son propias.
11. Exigir información pública periódica sobre Estadísticas de Personal de las distintas instituciones del Estado, como parte del Sistema de Información sobre Gestión Pública, para facilitar el control ciudadano sobre la racionalidad y legalidad de su eventual incremento.
12. Exigir la aplicación rigurosa y, de juzgarse necesario, una revisión de los Reglamentos Generales e Institucionales para controlar drásticamente la utilización abusiva de bienes públicos por parte de autoridades, funcionarios y empleados públicos.
13. Exigir la ejecución de un Programa Nacional de Actualización y Verificación de Inventarios de todas las instituciones públicas, que dé cuenta, sobre todo, del uso o destino de bienes inmuebles y obras de arte, bibliotecas, vehículos, maquinaria pesada, equipos camineros, equipos y software informático y demás bienes muebles de significativo valor.
14. Formular reformas reglamentarias para limitar el Gasto Público, en el ámbito de todas las instituciones de Estado, destinado a la adquisición de bienes, vehículos, gasto en instalaciones y otros fines que no sean previamente calificados como estrictamente necesarios por una instancia independiente.

que, en general, convergen los análisis que se hacen al respecto.

## LOS OBJETIVOS

1. Contribuir al proceso de modernización y moralización de las instituciones públicas y de la administración del Estado, en general.
2. Identificar mecanismos que contribuyan a fomentar en la administración pública nuevas prácticas de servicio a la ciudadanía, a dignificar la labor del servidor público y a eliminar procedimientos de corrupción.
3. Identificar procedimientos de control que permitan juzgar, con especial detenimiento y frecuencia, la eficiencia y probidad de la gestión pública en instituciones responsables del manejo de áreas prioritarias para el desarrollo nacional y de gran concentración de recursos como electrificación, telecomunicaciones, petróleo, administración vial y portuaria, los ya mencionados servicios aduaneros, entre otros.

## LAS PROPUESTAS

1. Promover compromisos políticos y administrativos expresos, a través de los cuales las Autoridades del más alto nivel gubernamental, concreten su voluntad política de modernizar y moralizar el sector público y optimizar los recursos existentes.
2. Exigir una adecuada planificación de las actividades de todas las instituciones públicas y verificar su cumplimiento, en el marco de lo sugerido en el numeral 5.1, con especial énfasis en las instituciones responsables del manejo de recursos naturales y de servicios básicos de primera importancia.
3. Impulsar el desarrollo, y exigir la aplicación, de sistemas de información pública permanentes, en cada institución pública, sobre el cumplimiento de metas y, además, sobre los procedimientos institucionales fijados para atender a la ciudadanía.
4. Promover la creación de un **Sistema de Información sobre Probidad y Eficiencia Públicas (SIPEP)**, a través del cual, las instancias de planificación y de control del Estado, la Comisión Anticorrupción e instancias especializadas de la sociedad civil hagan el seguimiento de un conjunto de indicadores relevantes para este fin.

15. Agravación de las sanciones en relación con el Abuso de Autoridad: y establecer mecanismos que amparen las denuncias al respecto.

## **6.12 GESTION DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL**

### **EL PROBLEMA**

1. La falta de independencia política respecto de la Función Ejecutiva, ha sido identificada como una de las principales debilidades de los Organismos de Control.
2. Se observan, además, niveles de discrecionalidad en la cobertura y oportunidad de sus investigaciones, así como en la determinación de responsabilidades y, consiguiente, aplicación de las disposiciones legales. El margen de decisión que tienen los funcionarios que realizan las distintas auditorías o exámenes especiales, es peligrosamente amplio.
3. La ausencia de una auténtica voluntad política para fortalecer y modernizar la gestión de los Organismos de Control, derivada en gran medida de los aspectos señalados, y no la inexistencia de leyes, ha menoscabado la confianza ciudadana en dichas instancias.
4. Esta situación se ha visto reforzada por el hecho de que en los últimos años, muchos de los más sonados casos de corrupción han sido denunciados por quienes han visto afectados sus intereses o han sido detectados por entidades ajenas a los Organismos de Control.

Pero la desconfianza también se ha acentuado, en virtud de la constatación que hace la ciudadanía, sobre todo en poblaciones pequeñas, del abuso de fondos públicos y de la inoperante gestión de funcionarios o autoridades, sin que sus reclamos produzcan la intervención oportuna de la Contraloría General del Estado o sin que ésta conduzca a los correctivos del caso, al establecimiento de responsabilidades y a imposición de las correspondientes sanciones.

## LOS OBJETIVOS

1. Contribuir al fortalecimiento y modernización de los Organismos de Control, en un marco que garantice la independencia política e idoneidad en todos sus niveles de gestión y amplíe su cobertura y mecanismos de control.
2. Identificar procedimientos que refuercen y juzguen la transparencia y probidad de las investigaciones bajo responsabilidad de éstos Organismos.
3. Apoyar el diseño y funcionamiento de un Sistema Integral de Control Gubernamental.

## LAS PROPUESTAS

1. Respalda la expedición de una nueva Ley de Administración Financiera y Control (LOAFYC) que incorpore nuevos campos de juzgamiento de la gestión pública y amplíe el alcance, cobertura y rigor de los mecanismos de control.
2. Impulsar la formulación de normas de Administración Financiera y Control, complementarias, para sectores de la administración pública altamente especializados y de gran responsabilidad en el manejo de intereses públicos como Telecomunicaciones, Petróleos, Electrificación, Aduanas, entre otros.
3. Identificar mecanismos que garanticen la independencia e idoneidad de los funcionarios responsables de los Organos de Control.

Si bien la nueva Constitución establece un procedimiento que dará mayor transparencia e independencia a la designación del Contralor General del Estado, deberán identificarse procedimientos adicionales para asegurar que las nominaciones provengan de instancias ciudadanas, políticamente independientes y especializadas.

Se observa, además, la necesidad de impulsar principios similares para la designación de: Procurador General, Fiscal General, Superintendentes de Bancos, Compañías y Telecomunicaciones, Secretario Nacional de Desarrollo Administrativo, Director Nacional de Cooperativas.

4. Promover la realización de un Programa de Evaluación y Auditoría Externa Operacional y de Gestión a todas las instituciones de control de la administración pública.

En este campo, sería de particular interés la verificación externa de la calidad, legalidad y probidad del proceso de examinación, papeles de trabajo e informes provisionales y definitivos, así como de la eficacia en la determinación de responsabilidades de Auditoría y Exámenes especiales realizados por estas instituciones en los últimos 4 años.

5. Impulsar la expedición de normas que sancionen drásticamente a las firmas Auditoras Externas cuando los Organos de Control interno establezcan que sus informes ocultaron perjuicios al Estado cometidos por las entidades que las contrataron. Las sanciones deberían contemplar, entre otros aspectos, su co-responsabilidad de tales firmas en la reposición del daño irrogado y la suspensión de su capacidad para operar en territorio nacional.
6. Promover la realización de un Programa de Evaluación de Personal, en todas las instituciones de control, conducente a la calificación o remoción de los actuales funcionarios y empleados y al reclutamiento de nuevo personal.
7. Impulsar una propuesta de reformas legales y reglamentarias que precise las competencias fiscalizadoras de los Consejos Provinciales, Concejos Municipales y demás Cuerpos Colegiados que tengan el rango de máximos organismos institucionales, para transparentar tales procesos y ampliar el marco de la corresponsabilidad en casos de corrupción.
8. Modificar el sistema de designación de Auditores Internos y de Fiscalizadores de Obras Públicas, la que actualmente depende de las autoridades nominadoras de las mismas instituciones que estos funcionarios deben controlar, para garantizar su independencia e idoneidad.
9. Exigir la Declaración de bienes y justificación de su origen y la renuncia a los Sigilos Bancario y Tributario a todos los funcionarios vinculados con procesos de auditoría.
10. Impulsar el inmediato relevamiento de la información sobre la situación en que se encuentran los casos en los que las instituciones públicas y el Estado han establecido responsabilidades y litigan contra los autores de actos de corrupción.

Igualmente importante es conocer la situación en la que se encuentran aquellos procesos que los particulares han entablado en contra de instituciones públicas o el Estado como tal, por supuestos perjuicios irrogados.

## **6. 12 ADMINISTRACION DE JUSTICIA**

### **EL PROBLEMA**

1. La lentitud, la falta de independencia política, el tráfico de influencias de sectores o personas poderosos, las difundidas prácticas de concusión y cohecho y los costos elevados, arbitrarios e intempestivos de la Administración de Justicia en el país, son factores que, en opinión de diversos analistas, han contribuido a configurar una situación de severa inseguridad jurídica para los ciudadanos.
2. La nueva modalidad de designación de Magistrados y Jueces es un elemento positivo que, sin duda, aportará una mayor independencia e idoneidad en su desempeño.

Siendo aún reciente la designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes Superiores, y estando todavía pendiente la designación de Jueces de Instrucción y, sobre todo, la conformación del Consejo de Judicatura, los cambios sustantivos, de carácter jurídico y operacional, que el sistema de Administración de Justicia requiere, deberán ser observados y apoyados para garantizar su desvinculación de influencias y presiones políticas o de otra naturaleza que les resten idoneidad.

3. Ningún esfuerzo contra la corrupción será válido o eficaz sino no existe una Justicia oportuna, rigurosa y honesta. En este sentido, los procesos que se han instaurado por casos de corrupción no han merecido, salvo excepciones, ni la atención que debería demandar la defensa de los intereses públicos ni la oportunidad y rigor que la Ley establece.

### **LOS OBJETIVOS**

1. Apoyar el proceso de modernización y moralización de la Administración de Justicia ecuatoriana y formular propuestas para este propósito.
2. Establecer acuerdos para impulsar y asegurar procedimientos especiales de seguimiento de los procesos iniciados por casos o delitos de corrupción.

## LAS PROPUESTAS

1. Promover el apoyo ciudadano a todas aquellas reformas legales orientadas a la simplificación de los procesos legales, de los aspectos administrativos que les son propios y al establecimiento de costos judiciales públicos, uniformes, asequibles y libres de corrupción.
2. Impulsar la formulación de una Ley de Ejercicio Judicial que respalde el derecho ciudadano de contar con un sistema judicial ágil, profesional, independiente y, fundamentalmente, probo en todos sus niveles.
3. Apoyar el fortalecimiento de mecanismos que aseguren la designación de jueces y magistrados de reconocida capacidad profesional e incuestionada probidad.
4. Apoyar la inmediata constitución y funcionamiento del Consejo de la Judicatura para que ejerza control permanente sobre la pertinencia jurídica, independencia y probidad de las actuaciones de jueces y magistrados.
5. Estimular la participación de organizaciones sociales y académicas especializadas, en la supervisión de las actuaciones judiciales para precautelar la defensa de los derechos humanos y civiles de la población.
6. Promover la urgente solución de la situación de los ciudadanos que se encuentran detenidos sin fórmula de juicio o sin sentencia.
7. Iniciar una verificación de los procesos entablados por el Estado y por instituciones públicas o en su contra, para juzgar la pertinencia jurídica de su manejo y la probidad general de éste.
8. Establecer urgentes mecanismos de reactivación y seguimiento de los procesos que se han instaurado en los últimos años por casos de corrupción y evitar su prescripción.

De la misma manera sería importante conocer aquellos casos que han prescrito y analizar las causas de este hecho.

9. Como parte del Sistema de Información sobre Gestión Pública, sería muy importante promover un Sistema de Información Estadística sobre trámites judiciales y despacho de causas relacionadas con intereses públicos.
10. Exigir la Declaración de bienes y la justificación de su origen, así como la renuncia a los Sigilos Bancario y Tributario a todos los actuarios judiciales, jueces y magistrados. Impulsar, al respecto, mecanismos especiales de verificación periódica de sus patrimonios.

## 8. LOS ACTORES SOCIALES Y LAS AGENDAS ESPECIFICAS.

La formulación de Agendas de segundo nivel o de ámbito específico, tienen como objetivo el que los distintos actores consultados o aquellos que puedan abordar campos temáticos afine, establezcan sus Acuerdos y Compromisos no sólo para enriquecer el contenido de la Agenda Nacional Anticorrupción, sino para construir sus propias Agendas.

Con ellos, la Comisión busca discutir e ir definiendo propuestas relativas a los frentes de gestión pública especialmente críticos; aquellas de necesaria consideración para apoyar procesos de ciudadanización, formación cívica, contraloría social, ética y prácticas políticas y, naturalmente, las relativas a sus campos de acción específicos.

En ésta sentido, por ejemplo, los actores con ingerencia en el ámbito educativo apoyarían la formulación de propuestas relativas a dicha esfera de acción y asumirían los compromisos que éstas demanden, sin desmerecer su aporte a todos los demás temas de la ANAC.

La Comisión no pretende, de ninguna manera, predeterminar el contenido de tales Agendas, pues aquello sería contrario a su real convencimiento de que la lucha contra la corrupción debe ser un proceso desinstitucionalizado en el cual se sumen voluntades, se impulsen mecanismos y se preserve su carácter ciudadano. Tanto más que muchos de los actores que serán convocados han identificado y cumplido con singular impacto los objetivos que se han fijado para combatir la corrupción.

Por ello, los temas que se enuncian a continuación recogen aspectos cuya importancia ha sido reconocida frecuentemente, en algunos casos, para potenciar esfuerzos en marcha y se proponen suscitar su discusión por parte de los distintos actores y lograr acuerdos y avances al respecto.

Su propósito, por tanto, no es otro que constituir apenas un punto de partida para que sean ellos quienes generen nuevos planteamientos y dinámicas para atender las responsabilidades que identifiquen como suyas en el proceso de prevención y lucha contra la corrupción.

Para una primera y fundamental etapa de arranque en la construcción de la ANAC, los actores han sido identificados en virtud de la importancia de su representación social, de su capacidad de influencia en la promoción y formulación de la Agenda y de su capacidad de incidir, con sus acciones, en el proceso de movilización ciudadana y multiplicación de sus contenidos.

Esta primera selección no desmerece a otros actores ni desestima otros niveles de consulta. Estos se irán incorporando gradualmente, de modo directo en futuras

consultas o, indirecto, a través de las consultas que internamente realicen las instancias corporativas convocadas en un primer momento.

## **8.1 MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Los Medios de Comunicación han incorporado, como preocupación central de su agenda, la lucha contra la corrupción. En ello no sólo han otorgado amplia difusión a las denuncias presentadas por actos de corrupción en la gestión pública y a las respectivas investigaciones realizadas por las instancias competentes, sino que se destaca, sobre todo, el esfuerzo realizado por determinados Medios que han asumido, además, la iniciativa de realizar sus propias investigaciones con resultados que han puesto en evidencia graves irregularidades y casos de corrupción en la Administración Pública.

La discusión y definición de propuestas para reforzar el compromiso de los Medios y multiplicar sus resultados en cuanto a la prevención y lucha contra la corrupción requiere, a nuestro entender, la participación de las Asociaciones Nacionales de Prensa, Radio y Televisión y de los Directores de Medios, Cadenas Radiales y Grupos de Periodistas.

### **AMBITO DE LAS PROPUESTAS**

1. Impulsar la definición de una **Política de Comunicación contra la Corrupción** con énfasis en la **investigación periodística**, en la jerarquización de casos y, sobre todo, en su **seguimiento**.

Debería contemplar, además, la ampliación de las áreas de investigación hacia nuevos frentes de gestión pública y tener cobertura nacional vinculada con la administración de Gobiernos Seccionales e instituciones descentralizadas.

2. Impulsar la formulación de una **Política de Medios de Comunicación** que no sólo precautele la Etica Periodística, sino que privilegie el rol de los Medios en los procesos de **formación ciudadana y de construcción de una visión positiva y constructiva del país**.

3. Promover el interés de los Medios para ampliar y diversificar la Programación relativa a la Prevención de la Corrupción, a partir de los objetivos sugeridos en los numerales anteriores.
4. Fortalecer la capacidad de los Medios para acceder a información sobre la gestión pública en aquellas áreas identificadas como particularmente críticas en cuanto a riesgos de corrupción se refiere.

En este sentido, se deberían identificar las condiciones y mecanismos necesarios para facilitar el acceso a la información en los procesos de investigación y judiciales que se realizan en casos de corrupción.

5. Para el fin antes señalado, es importante el análisis de estrategias de investigación y de comunicación para la prevención de la corrupción, así como el apoyo expreso de los Medios a **programas de capacitación de periodistas y a la labor posterior que éstos realicen**, mediante la creación de espacios de difusión y la incorporación de tales temas en programaciones diversas.
6. Promover compromisos para que los Medios impulsen y sean parte activa del diseño y ejecución de los proyectos “Sistema de Información sobre Gestión Pública” y “Sistema de Información sobre Probidad y Eficiencia Públicas”.

Los indicados proyectos, como se ha mencionado ya, apuntan a suministrar información concreta y de amplia comprensión para que la ciudadanía encuentre en ella un instrumento que le ayude a juzgar y ejercer control sobre la administración pública.

La difusión pública y periódica, a través de los distintos Medios de Comunicación, de la información que dichos proyectos generen será la que, finalmente, dé sentido a tal esfuerzo.

7. Incentivar a los Medios y a sus entes corporativos para que promuevan y coordinen actividades de discusión y actualización de estrategias contra la corrupción.

## **8. 2 CONFERENCIA EPISCOPAL Y CONSEJO DE IGLESIAS**

Es incontrovertible el papel que la Iglesia, desde una visión ecuménica, tiene en el ámbito de la formación y movilización ciudadana en nuestro país. Su frontal posición en contra de la corrupción ha respondido, naturalmente, a sus postulados

éticos, a la apreciación del alto costo espiritual y material que la corrupción entraña y a la responsabilidad social que demanda revertir ésta situación en un país de por sí pauperizado y sin esfuerzos reales que impulsen el desarrollo humano.

La gran repercusión, organización, cobertura y sostenibilidad propias de sus acciones, conceden a la Iglesia una dimensión superior para la fortalecer la ética personal, social y política en el país y contrarrestar el deterioro moral y ético que se advierte y que tiene directa incidencia, incluso, en el comportamiento de sus creyentes.

Promover, desde el mismo ámbito religioso, una cada vez mayor censura social a los actos de corrupción e interpelar desde esa óptica la veracidad, la coherencia de las creencias y de las prácticas que éstas deben motivar en sus adeptos y en el conjunto social, es un objetivo que tendrá singular trascendencia en la prevención y lucha contra la corrupción.

## AMBITO DE LAS PROPUESTAS

1. Fortalecer el conocimiento público acerca de los documentos pastorales Ecuménicos y de la Iglesia Católica en contra de la corrupción, promoviendo, además, su amplia discusión en contextos pastorales.
2. Estimular procesos de formación ciudadana a partir de una visión constructiva y positiva del país y de sus posibilidades de desarrollo. Reforzar su posición crítica frente a las características de la gestión pública.
3. Identificar mecanismos pastorales para promover una ética personal, religiosa y cívica, que realmente proscriba los actos de corrupción, fomente las denuncias acerca de ellos y estimule la identificación comunitaria de propuestas para combatirlos.
4. Apoyar o suscitar procesos de información a la ciudadanía sobre gestión pública (central y local) y de organización ciudadana para ejercer y generar derechos de contraloría social.

### **8.3 CAMARAS Y ASOCIACIONES DE LA PRODUCCION Y COMERCIO**

Como entidades corporativas del sector privado que incluyen a asociaciones sectoriales, empresas y personales naturales que mantienen importantes relaciones con el Estado en cuanto a la provisión de bienes y servicios y a la

construcción de obras de infraestructura, las Cámaras y sus Asociaciones son instancias poseedoras de amplio un conocimiento sobre los procesos de contratación pública.

Las empresas que las conforman tienen, por otro lado, una alta dependencia de decisiones gubernamentales, institucionales y de aquellas que competen a las atribuciones de funcionarios estatales en lo relativo a la tramitación de asuntos que atañen directamente con su operación y, particularmente, con la importación o exportación de materias primas, insumos o productos terminados.

Los aspectos citados relievan el gran conocimiento que tienen las Cámaras acerca de la administración pública en áreas severamente afectadas por la corrupción como, por ejemplo, contratación pública, tributación y aduanas. Señalan, al mismo tiempo, el amplio campo de responsabilidad ética que les corresponde en la denuncia de irregularidades y en la identificación de estrategias, nacionales y propias, de lucha contra la corrupción.

Su papel protagónico en la actividad económica nacional, su gran incidencia política en vida política nacional y sus firmes y frecuentes pronunciamientos en contra de la corrupción, son factores determinantes para identificar e impulsar estrategias concretas para combatirla.

## AMBITO DE LAS PROPUESTAS

1. Formular un **Código de Etica Empresarial** que establezca principios y mecanismos para transparentar las relaciones contractuales entre el Estado y las empresas privadas, así como la tramitación de asuntos de directo interés de éstas.

Este proceso supondría la revisión y actualización de los Códigos sectoriales existentes, para incorporar o fortalecer en ellos nuevos principios de relación con la Administración Pública.

2. Identificar mecanismos corporativos tendientes a asegurar la probidad en los procesos de contratación pública y de control tributario y aduanero.
3. Establecer, al amparo de dichos códigos y de reglamentaciones internas, severas **sanciones corporativas** para los miembros que estuvieren involucrados en prácticas de corrupción.
4. Identificar mecanismos de **“Protección del Testigo”** para estimular a sus miembros actos de corrupción en el sector público a través de la procuración de ellas ante los órganos competentes.

5. Asumir el compromiso de difundir públicamente o canalizar hacia las instancias competentes, la información que posean sobre actos irregulares o corruptos producidos en las relaciones tributarias, económicas o comerciales entre sus miembros y el Estado.
6. Apoyar la identificación de campos de acción y fuentes de financiamiento para la realización de programas de información y formación ciudadana contra la corrupción.

#### **8.4 CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR, INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS Y COLEGIOS PROFESIONALES**

La necesidad de que los aspectos técnicos que demanda la investigación de frentes o campos de gestión pública altamente vulnerables sean materia de una participación específica de instancias académicas especializadas y sean, también, el marco en el cual se formen y refuercen nuevas éticas profesionales como soporte de una nueva visión y ética ciudadana, permite proponer algunas líneas de reflexión y trabajo con las entidades mencionadas.

Por otro lado, la participación cada vez mayor de profesionales en niveles directivos de las instituciones públicas, así como la relación que, como personas naturales o jurídicas, los profesionales mantienen con el Estado a través de la contratación pública, constituyen campos dentro de los cuales las Universidades y Colegios Profesionales pueden incidir en el proceso de prevención y lucha contra la corrupción.

#### **AMBITO DE LAS PROPUESTAS**

1. Impulsar la revisión o formulación de **Códigos de Etica Profesionales** que refuercen o incorporen principios y sanciones en contra de hechos de corrupción en el ejercicio profesional como tal, en el desempeño de funciones públicas y en las relaciones contractuales con el Estado.

Analizar, en este sentido, la posibilidad de establecer suspensiones temporales o definitivas para el ejercicio profesional en los casos en los que se comprobare la participación de profesionales en actos de corrupción.

2. Crear las condiciones para realizar, por iniciativa propia o a petición de instancias competentes, **Estudios y Auditorías** en áreas o procesos de gestión pública y diseñar procedimientos de observación permanente de ésta.
3. Promover esquemas de **Pasantías Cívicas** para que los estudiantes universitarios puedan apoyar programas de prevención y lucha contra la corrupción.
4. Establecer mecanismos corporativos o gremiales de "Protección del Testigo" para ejercer **control ético sobre sus miembros y apoyar el procesamiento de denuncias por casos de corrupción.**

## **8.5 ORGANIZACIONES GREMIALES DEL SECTOR PUBLICO**

La participación de las Organizaciones Gremiales del sector público en la discusión y definición de propuestas de la Agenda Nacional Anticorrupción reviste particular trascendencia por el conocimiento específico que éstas tienen acerca de las características generales de la Gestión de sus respectivas instituciones o, en el ámbito corporativo, de aquella relacionada con importantes sectores de la administración de recursos públicos.

En este sentido, su posición crítica frente a las políticas y decisiones que los gobiernos adoptan en áreas vitales para el desarrollo nacional ha dado lugar a frecuentes pronunciamientos e importantes propuestas sobre alternativas de gestión para optimizar el manejo de recursos nacionales.

Muchos de los planteamientos formulados por organizaciones que representan a empleados y trabajadores de los sectores petrolero, eléctrico, de telecomunicaciones o seguridad social, para citar tan sólo algunos, contienen serias denuncias sobre la pertinencia y probidad de las políticas y el desempeño de los administradores de tales áreas. Sin embargo, estos no han tenido, lamentablemente, el eco que deberían tener en cuanto a la discusión objetiva y franca de soluciones para el país.

El espacio de discusión y definición de propuestas que busca abrir la presente Agenda, recogería, por tanto, el valioso aporte de éstas organizaciones en cuanto a frentes y procedimientos en los cuales deba centrarse la lucha contra la corrupción. Pero su contribución será aún mayor en la medida en que, desde estos niveles de organización, se identifiquen mecanismos concretos que dignifiquen la labor del servidor público y orienten sus objetivos, prioritariamente laborales, hacia el control sobre la probidad y eficiencia de la administración pública.

## AMBITO DE LAS PROPUESTAS

1. Formulación de un **Código de Etica del Servidor Público** que contemple criterios y sanciones para comportamientos irregulares y actos de corrupción.
2. Impulsar la formulación de **Códigos de Etica Institucionales** que incorporen criterios de probidad en relación aspectos y procedimientos técnicos, administrativos, legales o de otra naturaleza que sean propios de cada institución y que revistan especial riesgo de corrupción.
3. Participación en la revisión y formulación de reformas al Código de Trabajo, a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y a los Reglamentos Orgánico-Funcionales y de Personal de las distintas instituciones, para perfeccionar los mecanismos de evaluación de desempeño y los criterios y principios para calificar y sancionar actos irregulares y de corrupción.
4. Identificación, dentro de las distintas instituciones o sectores, de frentes de gestión y procesos técnicos y administrativos en los cuales se produjeran prácticas de corrupción y promover su denuncia ante las instancias competentes.
5. Formulación de propuestas, generales o específicas a cada institución, relativas a la racionalización y moralización del manejo de recursos y servicios públicos.
6. Identificación de *mecanismos* para que las organizaciones gremiales participen en la vigilancia sobre la pulcritud de procesos de administración de bienes institucionales.
7. Impulsar la participación de las organizaciones indicadas en el diseño y ejecución del proyecto "Sistema de Información sobre Probidad y Eficiencia Públicas".
8. Promover la transparencia de los procesos de Contratación Colectiva y la difusión pública de los respectivos contratos.

### **8.6 INSTITUCIONES FINANCIERAS PRIVADAS**

Por la importancia que tienen las instituciones financieras privadas en la vida económica y política del país, la participación de las organizaciones corporativas del sector, en la definición de propuestas generales de lucha contra la corrupción, será de gran relevancia.

Las relaciones que el sector tiene con el Estado son múltiples e implican operaciones de diversa naturaleza e inmensos volúmenes de recursos económicos. Por ello, constituyen el marco en el cual más allá de aspectos legales, económicos y financieros se debe incorporar, de manera explícita, elementos éticos que preserven su pulcritud y transparencia e introduzcan, por sobre las lógicas estrictamente financieras y comerciales, compromisos y líneas de trabajo de interés nacional.

La dimensión ética de su accionar, traducida en un cabal cumplimiento de normas y leyes, debe contemplar además mecanismos de autocontrol contra la corrupción que preserven el interés público y el de sus respectivos usuarios.

## AMBITO DE LAS PROPUESTAS

1. Formulación de un **Código de Etica** que establezca principios y criterios para transparentar las relaciones del sector con el Estado y la ciudadanía y contrarrestar actos de corrupción.
2. Identificación de mecanismos de información interna y fijación de sanciones corporativas para los miembros que se involucraren en actos irregulares o de corrupción.
3. Proponer mecanismos legales para limitar drásticamente la canalización de recursos y la intermediación operativa y financiera de fondos provenientes de actos de corrupción.
4. Apoyar la eliminación del Sigilo Bancario en el caso de Mandatarios o Funcionarios Públicos.
5. Asumir el compromiso corporativo de denunciar ante las autoridades competentes actos o situaciones que generen perjuicios al Estado o a los usuarios del sistema financiero y el compromiso de facilitar, a la brevedad posible, la información que solitaren los Organos competentes que investigan casos de corrupción.

## 8.7 ORGANIZACIONES SOCIALES

Importantes procesos de investigación de la realidad social, económica y ambiental del país y otros relacionados con la organización y participación ciudadana en temas y problemas de interés nacional y en la ejecución de proyectos orientados a resolverlos, han estado y están a cargo de Organizaciones

no Gubernamentales y, en general, de Organizaciones Sociales en conjunto con amplios sectores poblacionales bajo su promoción.

En este contexto, son cada vez más las organizaciones que enfilan sus esfuerzos hacia la formulación de propuestas y ejecución de acciones de lucha contra la corrupción o que han ido incorporando en sus líneas de trabajo el tema específico. Creemos que este proceso debe ser impulsado, en primer lugar, por la importancia que tales esfuerzos tienen desde una visión que desestima la institucionalización y burocratización de ésta lucha y, luego, porque en él se encuentran los interlocutores ciudadanos que el país necesita para abrir las agendas hacia nuevos campos que se derivan de los referentes conceptuales, ligados a la construcción de ciudadanía y de nuevos espacios ciudadanos, que tiene la Agenda.

Vincular la prevención y el combate a la corrupción con temas de primer orden como el respeto a los **Derechos Humanos, la Protección de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente, los Derechos del Consumidor, la situación de los denominados Grupos Vulnerables, la Cultura y Educación, la Salud y demás Servicios Básicos**, entre otros, representa iniciar procesos mucho más comprensivos, participativos y sustentables.

En ello radica, por tanto y a riesgo de insistir, la real posibilidad de desinstitucionalizar la lucha contra la corrupción, de otorgarle una dimensión ciudadana y permanente por su renovación y enriquecimiento a través del liderazgo que éstas Organizaciones generen y desarrollen en el campo de una contraloría social adecuadamente informada y activa.

## AMBITO DE LAS PROPUESTAS

1. Impulsar programas de capacitación, organizacional y popular, sobre deberes y derechos ciudadanos en el control de la gestión pública y de la ética política.
2. Fomentar mecanismos de rendición de cuentas al interior de la organizaciones y como base de la relación de éstas con entes y agentes estatales.
3. Asumir el compromiso de generar e impulsar sus propios proyectos de prevención y lucha contra la corrupción.
4. Promover investigaciones sobre esferas de gestión pública, relacionadas con el campo de acción de las distintas organizaciones, en las que se observe una incorrecta administración de recursos públicos o la existencia de hechos de corrupción.

5. Identificar mecanismos para respaldar la presentación de denuncias de corrupción a las entidades competentes.
6. Promover espacios de expresión específicos de los distintos sectores o niveles que conforman las organizaciones, en cuanto a la lucha contra la corrupción y fomentar la constitución de redes de trabajo específicas.

## **8.8 INSTITUCIONES PUBLICAS**

La participación y los compromisos que asuman las instituciones públicas en relación con impulsar medidas de control de la corrupción, darán cuenta del real interés gubernamental y estatal en impulsar intervenciones significativas para contrarrestarla.

Algunas instituciones públicas han iniciado procesos de racionalización o modernización que contemplan importantes aspectos relacionados con la optimización de sus recursos, mejoramiento de la calidad de los servicios u otros vinculados con otorgar mayor transparencia a la administración y más eficientes mecanismos de control. Es clara, por tanto, la importancia de analizar y complementar estos esfuerzos de la perspectiva propia de la Agenda cuya formulación se propone.

Para una primera etapa de construcción de la ANAC, será de extrema importancia contar con el aporte de las siguientes instancias e instituciones públicas: Presidencia de la República, Congreso Nacional, Corte Suprema de Justicia, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, Superintendencias de Bancos y de Compañías, Gobiernos Seccionales, Consejo Nacional de Modernización, Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, Gobernaciones y los Ministerios de los distintos ramos acerca de los cuales se analicen propuestas.

Serán, además, convocadas aquellas instituciones responsables del manejo de sectores sumamente especializados y complejos de la administración pública y que tienen a su cargo operaciones que implican inmensos recursos públicos, como Petróleos, Telecomunicaciones, Electrificación, Aduanas, entre otras.

## **AMBITO DE LA PROPUESTAS**

1. Establecer compromisos concretos de investigación y control de la corrupción en los ámbitos de su competencia.

2. Formular propuestas de reformas legales y procedimentales para reducir las prácticas de corrupción en la administración pública y, sobre todo, en las áreas identificadas como especialmente críticas.
3. Asumir el compromiso de impulsar la aplicación de los Acuerdos Anticorrupción que conformen la ANAC.

## **8.8 PARTIDOS POLITICOS Y CANDIDATOS PRESIDENCIALES**

El país exige una concertación nacional en torno a una Política de Estado para que, desde el ámbito institucional y ciudadano la lucha contra la corrupción se convierta en una auténtica causa nacional en el corto, mediano y largo plazo. .

Pero junto con lo mencionado, exige también gobernantes, autoridades, funcionarios y líderes honestos en las distintas esferas y niveles de la política, de la gestión pública y de la vida social en general. Los reclama como uno de los grandes soportes para hacer efectiva la lucha contra la corrupción, pues sólo a partir de su integridad moral y de su compromiso por una gestión honesta, transparente y eficiente, el país se enrumbará por una nueva ruta ética y de desarrollo.

El ejemplo no basta, sin embargo, pues la honestidad de Mandatarios y Autoridades, siendo condición básica para la moralización del país, por sí sola resulta casi un recurso iluso si ella no motiva y no desencadena mecanismos reales, visibles y eficaces contra la corrupción. La expresa y concreta voluntad política de combatir drásticamente la corrupción, en todos los niveles de la administración pública, se ha convertido en una responsabilidad que no puede manejarse retóricamente ni, menos aún, con dilaciones burocráticas.

Por ello, la Agenda Nacional Anticorrupción busca lograr de los Dirigentes y de los Partidos y Movimientos Políticos, compromisos de ética personal y política, así como de voluntad política contra la corrupción para iniciar un proceso de transformación y desarrollo nacional en todos los niveles, en los que se consoliden espacios de gestión pública moral y eficaz y una depuración ética de amplia cobertura.

### **AMBITO DE LAS PROPUESTAS**

1. Compromiso de impulsar una Concertación Nacional sobre Políticas de Estado y de respetar los Acuerdos que se establecieron.

2. Compromiso de promover la definición e impulsar una Política de Estado contra la Corrupción.
3. Compromiso para transparentar los Acuerdos Políticos y para que estos no contemplen la concesión de cuotas de recursos públicos, la asignación de presupuestos especiales o el respaldo a la impunidad de quienes han cometido actos lesivos contra los intereses nacionales.
4. Compromiso de informar detalladamente al Tribunal Supremo Electoral sobre el origen de los fondos con los que se financia la actividad partidista y las Campañas Electorales y de impulsar una legislación que precautele su probidad.
5. Compromiso de respaldar la expedición de normas éticas y legales que regulen la publicidad electoral.
6. Compromiso de presentar Planes de Gobierno y de Trabajo, para todas las dignidades de elección popular, técnica y presupuestariamente sustentados y de cumplirlos en caso de ser electos.
7. Compromiso de eliminar el uso de Gastos Reservados y de recursos Extrapresupuestarios en fines no expresamente amparados por la Ley.
8. Compromiso de fortalecer la independencia y capacidad de acción de los Organismos de Control.
9. Compromiso de crear condiciones que permitan la realización de Auditorías Integrales en áreas de gestión pública críticas en cuanto a riesgos o casos de corrupción.
10. Compromiso de establecer mecanismos administrativos y éticos, adicionales a aquellos establecidos por la Ley, para transparentar los procesos de Contratación Pública.
11. Compromiso de presionar el esclarecimiento de casos de corrupción, de exigir sanciones para quienes se encuentren encausados en tales procesos y la reposición de valores con los que se hubiere perjudicado al Estado.
12. Compromiso de investigar los casos de violación de los Derechos Humanos y los casos de Crímenes de Estado y de revertir contra las Instituciones y Autores la responsabilidad de las indemnizaciones que el Estado debe reconocer.
13. Compromiso de impulsar la Reforma Educativa, sobre todo, en su componente Educación y Práctica de Valores como mecanismo específico de Formación contra la Corrupción.

14. Compromiso de exigir y verificar la idoneidad moral y ética de los militantes, candidatos a dignidades de elección popular y funcionarios públicos a ser nombrados en las áreas de gestión política o administración pública bajo su control.
15. Compromiso de todos los candidatos a dignidades de elección popular de presentar su Declaración de Bienes y justificación de su origen. Establecer, al respecto y en caso de ser elegidos, un mecanismo idóneo para la verificación periódica de su patrimonio hasta 5 años después de concluido su mandato.
16. Renuncia a los Sigilos Bancario y Tributario valida, también, hasta 5 años después de que concluya el respectivo mandato.

## **9. BREVE REFERENCIA METODOLOGICA Y LOS RESULTADOS ESPERADOS**

El proceso de consultas será responsabilidad de la Comisión para lo cual establecerá acuerdos de cooperación con entidades que apoyen financieramente su realización y definirá los procedimientos técnicos y operativos necesarios.

Para la formulación de la Agenda, se prevé la realización de distintos Talleres, a nivel nacional, en los que se discutirán los diferentes temas enunciados, agrupándolos por subgrupos de acuerdo a las necesidades de desarrollo de las propuestas y al perfil de los actores convocados.

Los Talleres se desarrollarán a base de una metodología, obviamente, participativa que privilegiará, sin embargo, la construcción de propuestas concretas y la definición de Acuerdos. En ellos se contempla, además, la participación de especialistas que contribuyan a evaluar la pertinencia y viabilidad de las propuestas.

Se contempla, además, la realización de consultas escritas a organizaciones de base por intermedio de las instancias corporativas que participen en los mencionados Talleres, así como la realización de entrevistas personales a dirigentes y personalidades nacionales, mantenidas por quienes conformen el Equipo que para el efecto la Comisión designe. Estos procedimientos se aplicarán tanto para recabar información sobre los temas de la Agenda cuanto para auscultar opiniones acerca de sus propuestas.

Se ha manifestado que la ANAC **debe ser pensada como un ejercicio abierto y de mediano y largo plazo** cuya capacidad de actualización se sustente en los cambios que ocurran en el tratamiento de sus temas, en la jerarquización de

problemas, en los resultados de planes y proyectos y, sobre todo, en el aporte de nuevos actores y organizaciones sociales que enriquezcan su contenido. Sin embargo, ésta afirmación no significa, de ningún modo, que su formulación deba producirse en un tiempo indefinido.

Por el contrario, el tratamiento de sus temas apunta a formular propuestas y a establecer Acuerdos a la mayor brevedad posible. En este sentido, se prevé incluso el desarrollo y difusión secuente de los documentos que correspondan a los temas priorizados.

Los contenidos finales de estos documentos se inscribirán prevalentemente en la formulación de propuestas de políticas de Estado y de políticas de acción generales -de mediano y largo plazo-, de reformas legales y de mecanismos Y proyectos que acentúen la transparencia de la gestión pública y el control sobre ésta en las áreas identificadas como críticas.

Los distintos aportes, en los dos niveles de desarrollo de la ANAC, deberán ser sistematizados en propuestas en las cuales prevalezca la posibilidad de **intervenciones que conduzcan a cambios significativos y viables, aunque graduales, y en los cuales los actores encuentren espacio para desarrollar sus potencialidades de acción.**

En un momento posterior y con los procedimientos que les son propios, se desarrollarían los planes y proyectos identificados como particularmente importantes. Cabe aclarar, al respecto, que la ANAC no pretende de ningún modo constituirse en un vasto portafolio de planes y proyectos en contra de la corrupción, pero sí en un marco de referencia que oriente la iniciativa de sectores, instituciones y organizaciones del Estado y de la sociedad civil.

Su éxito radicará, como ya se ha dicho, en la capacidad de generación y multiplicación de iniciativas y compromisos de prevención y lucha contra la corrupción. En ello estribará, además, su propia capacidad de retroalimentación, su legitimidad y su sustentabilidad.

La discusión de los textos definitivos de la ANAC, como documentos que recojan los Acuerdos a los que se llegue sobre los distintos temas y los principales disensos, se realizará en Foros especiales en los que los Actores consultados los suscriban. Posteriormente, se asegurará su entrega formal a las máximas Autoridades Nacionales y su difusión pública.

**AGENDA NACIONAL ANTICORRUPCION  
-ANAC-  
RESUMEN**

**1. ¿QUÉ PRETENDE SER?**

- Un **dialogo plural y amplio con los más representativos actores sociales** y con las organizaciones que los conforman **para identificar conjuntamente propuestas de prevención y lucha contra la corrupción para el corto, mediano y largo plazo.**
- Un conjunto de Acuerdos que establezca compromisos concertados, de distinto nivel y alcance, que represente un **Plan para el país y en un referente para la acción de organizaciones sociales en cuanto a posibles soluciones contra la corrupción.**
- La base para que la sociedad civil piense y desarrolle instrumentos y mecanismos de **organización contra la corrupción y se afirme una institucionalidad más ciudadana para contrarrestarla.**

**2. ¿POR QUÉ LA ANAC?**

- Para formular como país – a través de actores sociales representativos e idóneos- un **planteamiento concertado contra la corrupción.**
- Para canalizar las diversas reflexiones y propuestas de sectores organizados de la sociedad civil y **para que éstos lo asuman como su referencia y responsabilidad.**
- Para asegurar que el tema de la prevención y lucha contra la corrupción **no se convierta en retórico** y, por el contrario, sea tratado y manejado en condiciones que asuman su complejidad y su importancia como factor de desarrollo del país.
- Para evitar que las acciones que se emprendan **se dispersen por su carácter puntual y restringido.**

- Para superar los diagnósticos y **concentrar la atención en soluciones concretas, viables, eficaces y evaluables.**

### 3. ¿CUÁLES SERIAN SUS REFERENTES CONCEPTUALES?

La prevención y lucha contra la corrupción **no puede limitarse ni a la investigación de casos, ni al afinamiento de diagnósticos ni a la ejecución de algunas actividades.** Sus grandes referentes son:

- La **visión orgánica y estratégica de la prevención de la corrupción** (políticas, reformas legales, compromisos cívicos, planes, programas y proyectos) como contexto para las acciones de corto plazo y referente para el mediano y largo plazo.
- **La construcción de ciudadanía:** los derechos y obligaciones ciudadanas.
- Los mecanismos de **acceso más equitativo a los bienes, recursos y servicios públicos.**
- La información, normas y procedimientos para el **control de la gestión pública.**
- La **formación ciudadana** y la consolidación de valores y prácticas para combatir y sancionar la corrupción.
- La **contraloría social:** la institucionalidad más ciudadana de las acciones y la administración pública más transparente.
- La **profundización de las investigaciones y la radicalización y real imposición de sanciones.**

### 4. ¿QUÉ AREAS O TEMAS ABORDARA?

**Quienes formularán la ANAC serán, finalmente, los actores consultados.** Su éxito y pertinencia estribarán en la capacidad de generación y multiplicación de iniciativas y compromisos ciudadanos.

Se distinguen **dos niveles de elaboración:** por una parte, las coincidencias y propuestas relacionadas con la introducción de mecanismos que contrarresten la corrupción en **frentes de gestión pública altamente vulnerables o endémicos** en cuanto a casos de corrupción se refiere:

- **Planificación de la Gestión Pública**
- **Rentas y Presupuestos Públicos**
- **Tributación**
- **Aduanas**
- **Contratación Pública**
- **Endeudamiento Externo**
- **Privatización**
- **Concesiones**
- **Educación**
- **Administración de Gobiernos Seccionales**
- **Administración de Instituciones del Sector Público**
- **Gestión de Organismos de Control**
- **Administración de Justicia**

Por otro lado, las denominadas Agendas de Segundo Nivel recogerán el conjunto de aportes respecto a los **campos específicos de acción de los actores participantes y que, se aspira, sean la base para que impulsen la formulación de sus propias Agendas** de lucha contra la corrupción.

## **5. ¿QUIÉNES SERAN CONSULTADOS?**

En una primera fase de consulta se propiciarán diálogos con las siguientes instancias:

- Medios de Comunicación y Periodistas
- Conferencia Episcopal y Consejo de Iglesias
- Cámaras y Asociaciones de la Producción y de Comercio
- Instituciones Universitarias y el CONUEP
- Colegios Profesionales
- Organizaciones Gremiales del sector público
- Instituciones Financieras Privadas
- Organizaciones Sociales
- Partidos y Movimientos Políticos
- Gobiernos Seccionales
- Autoridades de Gobierno
- Instituciones Públicas

## **6. QUE RESULTADOS SE ESPERAN?**

- Propuestas de Políticas de Prevención y Lucha contra la Corrupción.

- Propuestas de Reformas Legales.
- Identificación de mecanismos y procedimientos de Control de la Gestión Pública.
- Profundización y ampliación de campos de investigación sobre casos de corrupción en los sectores público y privado.
- Impulso o fortalecimiento de formas de organización ciudadana contra la corrupción.
- Programas y proyectos específicos para luchar contra la corrupción.

----- **FIN DEL RECUADRO ---**